

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

[§ 6538] SEÑORES

MAGISTRADOS

(CORTE CONSTITUCIONAL)

E.S.D.

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad.

....., colombiano, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía N° ..... de ....., domiciliado y residente en ....., de acuerdo con mis derechos y deberes ciudadanos consagrados en los artículos 4º, 29 y 241 ..... (indicar los demás artículos pertinentes) de la Constitución Política, me dirijo a ustedes para presentar demanda de inconstitucionalidad contra el numeral .... del artículo .... de la Ley ....., por cuanto contradice la Constitución Nacional.

### **Norma acusada (1)**

Se debe transcribir todas las normas acusadas:

Artículo

Artículo

### **Norma constitucional infringida**

Me permito señalar la normatividad constitucional infringida:

Artículo .... Constitución Política de Colombia:

Artículo .... Constitución Política de Colombia:

### **Concepto y razones de la violación**

1. El constituyente primario, debidamente representado en la Asamblea Nacional Constituyente, sólo otorgó facultades para ....., a la Corte .....(2)

2. Desde el 4 de julio de 1991, día en que entró a regir la nueva Constitución Política de Colombia, señaló expresamente funciones exclusivas a ..... y en ningún momento le atribuyó al Congreso de la República facultades para que expidiera una ley que le atribuyera competencias a .....

3. De acuerdo con lo anterior, la siguiente norma y el artículo ..... inciso ..... en cuanto a la expresión “.....”, es inconstitucional y presenta una extralimitación por cuanto ..... (realizar el análisis de la contradicción).

a) ..... Al tenor de los numerales .... y .... del artículo ..... de la Constitución, .....(3)

b) ..... Al tenor de los numerales .... y .... del artículo ..... de la Constitución, .....

c) Así mismo, el numeral ..... del artículo ..... de la Constitución señala: .....

4. El fundamento central o motivo en que se funda la inconstitucionalidad es ....., y dado que el mismo no constituye una mera exigencia formal cuya inobservancia pueda ser superada o corregida por el juez durante el curso del proceso, se esta ante una clara violación de la Constitución.

5. Así mismo, si se observa la norma en mención ..... contraría la Constitución cuando .....

### **Petición**

De acuerdo con los anteriores supuestos y haciendo uso del artículo 4° y 23 de la Constitución, presento ante ustedes honorables magistrados de la Corte Constitucional la presente demanda y solicito de manera pronta su pronunciamiento sobre este punto.

### **Competencia de la Corte Constitucional**

El artículo 241 de la Constitución Política de 1991, establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Por tanto, en aras de dar cumplimiento de dicha norma, debe cumplir la función de “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

El artículo 4° determina: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

El Decreto Legislativo 2067 de 1991 señala los aspecto procesales de los procesos y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

De acuerdo con lo anterior, son ustedes, competentes para conocer y fallar sobre el presente asunto.

### **Notificaciones**

Las personales en ..... de la ciudad de .....

Atentamente;

Solicitante \_\_\_\_\_.

## NOTAS GENERALES

**[§ 6539] Descripción.**—La Constitución es norma de normas, así lo establece el artículo 4º de la Carta, en ella se señalan los poderes del Estado, los límites del ejercicio del poder y se determina el ámbito de libertades y derechos fundamentales.

La Constitución de 1991 no es una norma cualquiera, sino que es la primera de las normas del ordenamiento jurídico, es la norma fundamental y superior. Por tanto, en ella se encuentra estructurado el sistema de fuentes del derecho. Las demás normas sólo serán válidas si no contrarían, el sistema de producción de las fuentes que la Constitución establece, y no contrarían las limitaciones del poder que en la Constitución se expresa.

Así mismo, se crea la Corte Constitucional como un órgano encargado de preservar los postulados establecidos en la Constitución. Así lo ha señalado esta misma corporación: “La Corte Constitucional como órgano especializado del control constitucional, dentro de nuestro régimen, puede reconocer como derogada una disposición de rango legal que resulta abiertamente contraria a la nueva normatividad constitucional, pero debe emitir un pronunciamiento de inconstitucionalidad”. (C. Const., sent.C-434, jun.25/92. M.P. Fabio Morón Díaz ).

Por tanto, cuando algún ciudadano considere que se está violando algún precepto de la Constitución podrá demandar ante la Corte Constitucional dicha violación en aras de que se realice un control y se determine si la norma es inconstitucional.

**[§ 6540] Control constitucional de actos legislativos.**—La Corte Constitucional en la sentencia C-487, jun. 26/2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis, con relación a este tema estableció: “De acuerdo con el numeral primero del artículo 241 superior a la Corte Constitucional se le ha asignado el control de los actos legislativos, pero únicamente por vicios de procedimiento en su formación, es decir, por violación del trámite exigido para su aprobación por la Constitución y el reglamento del Congreso. Disposición esta que debe leerse en concordancia con lo dispuesto en el artículo 379 ibidem, a cuyo tenor los actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de una asamblea constituyente sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en el título XIII de la Constitución.

En este sentido no compete a la Corte el examen del contenido material de dichos actos reformativos, en tanto el mandato que se le asigna está referido exclusivamente a los aspectos formales y de trámite.

Cabe precisar por otra parte, que si bien en la Sentencia C-387 de 1997 <sup>(21)</sup>, esta corporación señaló que el control ejercido respecto de los vicios de forma de los actos legislativos era integral, la Corte considera que sobre este punto se debe seguir más bien el criterio fijado en la Sentencia C-543 de 1998 que optó, de manera unánime, por el entendimiento de que en materia de control de dichos actos la competencia de la Corte se limita al análisis de los cargos planteados en la demanda.

En dicha sentencia en efecto la corporación señaló lo siguiente:

“Cabe agregar que como el control constitucional de los actos legislativos no es de carácter oficioso, sino rogado (por demanda ciudadana), la corporación en estos casos tan solo puede pronunciarse sobre los cargos formulados por los demandantes” <sup>(22)</sup> .

Las características particulares del trámite de dichos actos que involucran el ejercicio de la atribución constituyente reconocida al Congreso por la Carta, unidas a la clara limitación que hace el artículo 241-1 constitucional al control de los vicios de procedimiento invocados por los ciudadanos dentro del límite temporal que fija el artículo 379 *ibídem*, abogan en efecto en este sentido”.

(21) Ver Sentencia C-387 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

(22) Ver Sentencia C-543 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

**[§ 6541] Desistimiento.**—La Corte Constitucional con relación al desistimiento de la acción de inconstitucionalidad ha señalado lo siguiente: “Debe reconocerse que la acción de inconstitucionalidad por su propia naturaleza de acción pública destinada a la protección de la Carta Fundamental, no admite el desistimiento. Dicha posición tiene como fundamento los siguientes argumentos, a saber: Ni la Constitución Política, ni el Decreto 2067 de 1991, establecen la posibilidad de desistir de la acción de inconstitucionalidad. Ello ocurre porque lejos de tratarse de una acción de estirpe particular, en la cual se someten a la decisión del juez meros intereses privados, la acción pública de inconstitucionalidad se ejerce con el propósito de defender el interés público, que subyace en la defensa de la superioridad de la Constitución como “norma de normas” (C.P., art. 40), y a su vez, principio fundante del Estado Social de Derecho, en los términos previstos en el artículo 4º del texto superior.

Así las cosas, y reconociendo el efecto *erga omnes* de sus decisiones<sup>(8)</sup>, una vez los ciudadanos interponen en debida forma la demanda de inconstitucionalidad, pierden la dirección particular sobre el desarrollo del proceso y, por lo mismo, no es admisible el desistimiento de la acción.

De igual manera, la figura procesal del desistimiento supone la existencia de una materia susceptible de “disposición”, circunstancia que no ocurre en tratándose de los procesos de constitucionalidad, pues es claro que sobre el interés público no se puede “disponer”.’” (C.Const., **Auto10, ene.25/2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil**).

(8) Sentencia C-774 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

#### **[§ 6545] LLAMADAS**

(1) **Requisitos de la demanda.**—La Corte Constitucional hizo un análisis detallado de los requisitos formales y materiales de toda demanda de inconstitucionalidad, en la Sentencia C-426, mayo 29 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, estableciendo: “A partir de la importancia de la acción pública de inconstitucionalidad, en el propósito de regular la competencia de la Corte y el procedimiento que ha de surtirse con ocasión de su ejercicio, el Decreto 2067 de 1991 consagra los requisitos mínimos que debe cumplir la demanda, requisitos que, según lo expone la doctrina constitucional vigente, antes que dirigirse a contrarrestar la eficacia y efectividad de la acción pública, pretenden “hacer viable su ejecución material, contribuyendo, en gran medida, al logro de una pronta y cumplida justicia” <sup>(4)</sup>. En estos términos, el artículo 2º del citado ordenamiento dispone que son presupuestos de procedibilidad del juicio de inexequibilidad, sin los cuales la corporación no puede asumir el estudio de fondo y proferir la respectiva sentencia, el que la demanda señale expresamente: (i) las disposiciones legales acusadas de inconstitucionales, (ii) las normas de la Constitución que se estiman como violadas y (iii) las razones o motivos que llevan a su aparente desconocimiento.

3.5. En lo que hace a este último requisito —el de consignar en el texto de la demanda el concepto o razón en que se funda la solicitud de inexecutable—, habrá de precisar la Sala que el mismo no constituye una mera exigencia formal cuya inobservancia pueda ser superada o corregida por el juez durante el curso del proceso. Tal y como lo ha sostenido esta Corte en múltiples pronunciamientos, el citado presupuesto comporta para el titular de la acción pública una verdadera carga procesal de contenido sustancial, que lo obliga a “definir con toda claridad la manera como la disposición desconoce o vulnera la Carta Política” <sup>(5)</sup> . Definición que se traduce, necesariamente, en la formulación de por lo menos un cargo directo de inconstitucionalidad contra la norma impugnada, que le facilite al operador jurídico cumplir fielmente el objetivo propuesto con el juicio de inexecutable, como es el de establecer, en abstracto, si hay lugar a una oposición objetiva y verificable entre la norma impugnada y el conjunto de las disposiciones constitucionales <sup>(6)</sup> . Sobre el punto, se ha pronunciado la jurisprudencia en los siguientes términos:

“La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo que busca el cotejo, por la autoridad judicial competente —en Colombia, la Corte Constitucional— entre el precepto legal demandado y los mandatos constitucionales.

El análisis que efectúa la Corte debe darse en abstracto, teniendo en cuenta el contenido objetivo de la disposición examinada, y en ningún caso la aplicación concreta que ella tenga ...” (Sent. C-357/97, M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

En decisión posterior, se reiteró: “En esta medida, puede afirmarse, sin lugar a equívocos, que la sola acusación de un precepto legal con la indicación de los dispositivos superiores en apariencia infringidos, no llena las expectativas de procedibilidad del juicio, ya que resulta relevante y necesario la formulación de por lo menos un cargo directo de inconstitucionalidad contra la norma impugnada, que a su vez permita al juzgador determinar si en realidad existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política” (Sent. C-380/2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

3.6. Indicar de manera directa y concreta la forma como las normas acusadas vulneran la Carta, es, entonces, lo que garantiza la validez del juicio de inconstitucionalidad y su ulterior conclusión a través del respectivo pronunciamiento de fondo. Por ello, aquellas demandas en las que se formulen cargos indeterminados e indirectos, que carezcan de un grado mínimo de razonabilidad y que no se dirijan a atacar el contenido material de la preceptiva impugnada, no están llamadas a prosperar ya que desbordan la concepción abstracta que identifica el proceso constitucional y, por lo tanto, el ámbito de competencia funcional del organismo de control que, como se dijo, se supedita al cotejo impersonal de la norma legal acusada con los mandatos superiores.

3.7. Sobre la base de los anteriores criterios, esta corporación ha venido señalando que, en principio, no le corresponde al juez constitucional resolver aquellos debates suscitados en torno al proceso de aplicación o interpretación de la ley, pues es claro que en estos casos no se trata de cuestionar el contenido literal de la norma impugnada, sino el sentido o alcance que a ésta le haya fijado la autoridad judicial competente. Según lo ha señalado, en tanto es la propia Constitución la que establece una separación entre la jurisdicción constitucional y las otras jurisdicciones, los conflictos jurídicos que surjan como consecuencia del proceso de aplicación de las normas legales han de ser resueltos por los jueces ordinarios y especializados a quien se les asigna dicha función <sup>(7)</sup> .

3.8. No obstante, también este alto tribunal ha admitido que por vía de la acción pública de inexecutable se puedan resolver los conflictos atinentes a la interpretación de las normas jurídicas, cuando aquellos “están involucrando un problema de interpretación constitucional” <sup>(8)</sup> y el mismo se origina directamente en el texto o contenido de la disposición impugnada. El hecho de que a un enunciado normativo se le atribuyan distintos contenidos o significados, consecuencia de la existencia de un presunto margen de indeterminación semántica, conlleva a que la escogencia práctica entre sus diversas lecturas trascienda el ámbito de lo estrictamente legal y adquiera relevancia constitucional, en cuanto que sus alternativas de aplicación pueden resultar irrazonables y desconocer los mandatos superiores.

3.9. Ciertamente, conforme al criterio hermenéutico fijado por la jurisprudencia de la corporación, si una preceptiva legal puede ser interpretada en más de un sentido por parte de las autoridades judiciales que tienen a su cargo la aplicación de la ley, y alguna de ellas entra en aparente contradicción con los valores, principios, derechos y garantías que contiene y promueve la Constitución Política, corresponde a la Corte adelantar el respectivo análisis de constitucionalidad con el fin de establecer cuál es la regla normativa que, consultando el espíritu del precepto, en realidad se ajusta o se adecua a la Carta Política.

3.10. Nótese que si a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (C.N., art. 241), su actividad como órgano de control, cuando lo que se impugna es la orientación jurisprudencial dominante de un texto legal, no puede limitarse a la mera confrontación exegética entre este y el Estatuto Superior, sino que debe extenderse también al plano de la interpretación procediendo a “dilucidar los distintos sentidos posibles de los supuestos impugnados, las interpretaciones que resultan intolerables y los efectos jurídicos diversos o equívocos que contrarían la Constitución” <sup>(9)</sup>. De este modo, el principio de prevalencia o supremacía de la Carta, contenido en el artículo 4º superior, se hace extensivo tanto al tenor literal de la ley como al significado abstracto y real fijado por la autoridad judicial responsable —derecho viviente—, ya que en un Estado de derecho no pueden subsistir aplicaciones normativas irrazonables que desborden el marco jurídico que fija la Constitución <sup>(10)</sup>. Sobre el punto, cabe citar la siguiente jurisprudencia de la Corte en la que se afirmó:

“No puede entonces la Corte Constitucional, como regla general, establecer cuál es el sentido autorizado de las normas legales. Sin embargo, el anterior principio se ve matizado por los siguientes dos elementos que provocan una constante interpenetración de los asuntos legales y constitucionales. De un lado, es obvio que un proceso de control de constitucionalidad implica siempre un juicio relacional que busca determinar si una norma legal es o no conforme con las normas constitucionales. Este juicio no es entonces posible si no se establece previamente el significado de la norma legal. Ningún tribunal constitucional puede entonces eludir la interpretación de las normas legales. De otro lado, la Constitución es norma de normas y constituye la base de todo el ordenamiento positivo (C.N., art. 4º), por lo cual los jueces ordinarios están también sometidos al imperio de la Constitución. Esto significa que los jueces ordinarios tampoco pueden dejar de lado la interpretación de las normas constitucionales al ejercer sus funciones” (Sent. C-496/94, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Y en reciente pronunciamiento, la Corte reiteró:

“Si bien es cierto que el punto objeto de controversia que ahora ocupa la atención de la Sala se origina en la interpretación que se hace de las normas acusadas y no en su texto literal, la Corte no puede declararse inhibida para conocer de la acusación presentada, toda vez que la interpretación que hace la actora de los preceptos acusados, está involucrando un problema de interpretación constitucional que, a diferencia de otros problemas de hermenéutica, debe ser resuelto por esta corporación, como ente encargado de la guarda e integridad de la Constitución.

No se trata de establecer, en el caso sometido a análisis de esta Corte, el alcance de los dos preceptos acusados, asunto que compete a la jurisdicción contencioso administrativa y frente al cual, esta corporación tendría que declararse incompetente, sino de efectuar una interpretación de ellos acorde con los principios, fines y valores que subyacen en la Constitución ...” (Sent. C-1436/2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

3.11. Así las cosas, es indudable que la función de garantizar la vigencia efectiva de la Constitución, incluye, bajo ciertos parámetros de procedibilidad, la de verificar que los jueces y demás autoridades públicas interpreten y apliquen las leyes en armonía con las prescripciones superiores, pues la Constitución, como norma de normas, constituye el orden jurídico fundamental del Estado y, por ende, el eje central de todo el derecho interno (C.P., art. 4º). A este respecto, recuérdese que, según lo tiene establecido esta corporación, “la autonomía que la Corte reconoce a la interpretación legal o judicial tiene como límite la arbitrariedad y la irrazonabilidad de sus respectivos resultados” <sup>(11)</sup>, siendo el control de constitucionalidad una vía expedita para reivindicar el verdadero alcance de la ley y de su validez frente a la Carta, particularmente, cuando a la luz del derecho viviente ésta entra en contradicción con el texto superior.

3.12. Adelantar el juicio de inconstitucionalidad de aquellas normas que generan conflictos en torno a su verdadero significado y alcance, no implica, entonces, una intromisión o desplazamiento de la competencia asignada a los jueces para aplicar la ley en cada caso en concreto, pues, en realidad, el proceso de control abstracto —en estos casos— se lleva a cabo sobre uno de los contenidos de la norma sometida a examen: el que surge de la interpretación que en sentido general hace la autoridad judicial competente, y al cual se le han reconocido todos los efectos jurídicos como consecuencia de constituir la orientación jurisprudencial dominante o el criterio judicial obligatorio para quienes son destinatarios de la ley”.

(4) Sentencia C-380 de 2000.

(5) Sentencia C-519 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

(6) Cfr., entre otras, las sentencias C-447 de 1997, C-542 de 1997, C-519 de 1998, C-986 de 1999, C-913 de 2000.

(7) Cfr., entre otras, las sentencias C-496 de 1994 y C-081 de 1996.

(8) Sentencia C-1436 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

(9) Sentencia C-690 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

(10) Sentencia C-048 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

(11) Sentencia C-301 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

(2) **Interpretación de la Constitución.**—“...La Constitución es norma de normas, pero en modo alguno es una norma ordinaria que sólo se distingue de las demás en razón de su jerarquía formal. La Constitución es el eje central del ordenamiento jurídico. El cumplimiento de su misión como parámetro objetivo, del ordenamiento y dinamizador del mismo, no podría realizarse sin la variedad de formas que asumen sus normas: normas clásicas, normas de textura abierta, normas completas, normas de aplicación inmediata, normas programáticas, normas de habilitación de competencias, normas que consagran valores, normas que prohíjan principios, normas que contemplan fines, etc. Igualmente, es propio de una Constitución democrática y pluralista como la colombiana, que sus normas materiales o sustantivas, en principio, puedan permitir, dentro de ciertos límites, diversas políticas y alternativas de interpretación. (...)

La Corte Constitucional como guardiana de la integridad de la Constitución tiene la misión de confrontar las leyes con sus preceptos y excluir aquellas que los quebranten, lo que garantiza que la Carta siempre se mantenga como parámetro objetivo de la validez de las restantes normas del ordenamiento y que en todo momento pueda distinguirse lo que es obra del poder constituyente y lo que entra en el campo de los poderes constituidos. De lo dicho se desprende la existencia de un límite cierto a la función interpretativa de los poderes constituidos: sus actos no pueden fungir como interpretación auténtica de la Constitución y elevarse al rango de parámetro constitucional. La Corte en ejercicio de sus atribuciones de defensa del orden constitucional no podría cumplirlas si da cabida a interpretaciones auténticas distintas del fiel entendimiento y lectura que ella misma debe en cada caso hacer de su texto””. (C. Const., Sent.C-531, nov.11/93. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz ).

(3) **Normas invocadas.**—La Corte Constitucional en Sentencia C-375 de mayo 26 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández, estableció que el ciudadano que instaura una demanda de inconstitucionalidad tiene la carga procesal de señalar las normas procesales violadas como también el concepto de su violación.