

Los requisitos establecidos por la sentencia C 1052 de 2001 a las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad en Colombia: ¿pasadas dos décadas han disminuido las sentencias inhibitorias de la Corte Constitucional?

The requirements established by sentence C 1052 of 2001 to citizens' actions of unconstitutionality in Colombia: have the inhibitory sentences of the Constitutional Court decreased after two decades?

David Mendieta¹

Universidad de Medellin (UDEM/Colômbia)
dmendieta@udem.edu.co

Resumen

El presente escrito pretende ocuparse del control abstracto de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional colombiana y abordar especialmente el caso de las sentencias inhibitorias de dicho tribunal. En el año 2001 el Tribunal Constitucional Colombiano expidió la sentencia C-1052, en la cual se establecieron cargas argumentativas en cabeza del accionante y cuyo propósito según la misma Corte, fue evitar las sentencias inhibitorias. Hoy pasados 19 años, se quiere responder las siguientes preguntas ¿se alcanzó el fin perseguido por dicha sentencia? y ¿puede la Corte Constitucional limitar el acceso ciudadano a una de las figuras más importantes del constitucionalismo colombiano? Responder estas preguntas justifican la elaboración del presente artículo. La metodología usada es dogmática jurisprudencial con estudio de datos y se pudo demostrar que el fin perseguido por la Corte Constitucional al expedir la citada sentencia no se cumplió, pues desde entonces las sentencias inhibitorias no disminuyeron e incluso aumentaron. Lo que sí logró la Corte fue disminuir el número de acciones de inconstitucionalidad admitidas y falladas frente al número

¹ Abogado. Especialista en Derecho Constitucional y Magister en la Universidad de Antioquia. Diploma de Estudios Avanzados (DEA) y Doctor en Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Medellín. Universidad de Medellín. Carrera 87 No. 30-65, Medellín, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6944-6815>

de instauradas por los ciudadanos, pasando del 63.6% entre 1.993 y 2.000 al 33.55% entre 2.001 y 2.019.

Palabras-clave: control de constitucionalidad, sentencia inhibitoria, acción de inconstitucionalidad, supremacía constitucional, Colombia.

Abstract

The present writing tries to deal with the abstract control of constitutionality carried out by the Colombian Constitutional Court and especially to address the case of the inhibitory sentences of said court. In 2001, the Colombian Constitutional Court issued judgment C-1052, in which argumentative charges were established at the head of the plaintiff and whose purpose, according to the same Court, was to avoid inhibitory sentences. Today after 19 years, you want to answer the following questions: was the end pursued by said sentence reached? And can the Constitutional Court limit citizen access to one of the most important figures in Colombian constitutionalism? Answering these questions justifies the preparation of this article. The methodology used is dogmatic jurisprudence with data study and it could be shown that the purpose pursued by the Constitutional Court when issuing the aforementioned sentence was not fulfilled, since since then the inhibitory sentences have not decreased or even increased. What the Court did achieve was to decrease the number of actions of unconstitutionality admitted and failed compared to the number of actions instituted by citizens, going from 63.6% between 1,993 and 2,000 to 33.55% between 2,001 and 2,019.

Keywords: control of constitutionality, inhibitory sentence, unconstitutionality action, constitutional supremacy, Colombia.

Introducción

La competencia de la Corte Constitucional de Colombia para realizar el control de constitucionalidad sobre normas generales, impersonales y abstractas surge de los artículos 241 y 10^o transitorio de la Constitución Política de 1991. Corresponde con actos reformatorios de la Constitución, leyes y decretos del Gobierno Nacional con fuerza material de ley, entre otros y en Colombia al igual que en el resto de Latinoamérica sigue siendo un tema controversial².

² El control de constitucionalidad de las normas sigue siendo un tema vigente y polémico dentro del constitucionalismo latinoamericano, como es el caso en Chile de los reglamentos y en Colombia de los actos reformatorios de la Constitución, decretos reglamentarios, decretos de leyes marco, entre otros, son ejemplos: "En este sentido, el problema del control jurisdiccional de los reglamentos nuevamente plantea la necesidad de contar con una jurisdicción contenciosoadministrativa especializada. El enorme abanico de recursos, que parte desde acciones que tienen muy poca densidad regulatoria hasta llegar a acciones especiales de nulidad que regulan con todo detalle la impugnación, plantea la necesidad de contar con un instrumento idóneo y uniforme en estas materias." (Cordero, 2017, p. 324)

La Corte se ha declarado competente para conocer de algunas normas jurídicas que no están expresamente enunciados en los citados artículos 241 y 10º transitorio y son denominados decretos y actos de autoridad atípicos (Sentencia C 049 de 2012 de la Corte Constitucional de Colombia).

También está facultada para revisar la constitucionalidad de los actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley, encaminados a implementar el acuerdo de paz celebrado entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC y que tuvieron un trámite abreviado y control de constitucionalidad automático, único y posterior (excepto los proyectos de ley estatutaria que se aprobaron mediante este trámite especial y que tuvieron control de constitucionalidad automático, único y previo a la sanción presidencial). Dicha competencia le fue dada al Congreso de la República y al Gobierno Nacional, según el caso, por un periodo de un año, siendo las normas expedidas bajo esta situación extraordinaria denominadas normas *fast track*. (Acto Legislativo 01 de 2.016, Congreso de la República de Colombia)

Pero debe dejarse constancia que en Colombia no solo la Corte Constitucional es garante de la Constitución, pues existe un complejo, y para algunos, inseguro sistema de control de constitucionalidad y muchas autoridades competentes para realizarlo. (Mendieta y Tobón, 2.018a, p. 84)

La regla general es que la Corte revisa la constitucionalidad de una norma a petición ciudadana a través de la acción de inconstitucionalidad y excepcionalmente y solo en aquellos casos donde la Constitución lo permite, actúa de manera oficiosa como es el caso de los proyectos de ley estatutaria (artículos 153 y 241 # 8 de la Constitución Política de Colombia, en adelante C.P.), los proyectos de ley objetados por el Gobierno Nacional por inconstitucionales e insistidos por el Congreso de la República (artículos 169 y 241 # 8 de la C.P.), las leyes de convocatoria a referendo y asamblea constituyente (artículos 241 # 2, 376 y 378 de la C.P.), los tratados internacionales y las leyes que los ratifican (artículo 241 # 10 de la C.P.) y decretos legislativos o de estados de excepción (artículos 214 y 241 # 7 de la C.P.). (Tobón, 2.017, p. 68)

En el contexto internacional la titularidad de la acción de inconstitucionalidad puede ser amplia o restringida y este ha sido uno de los temas más debatidos en el constitucionalismo moderno. Kelsen, autor necesario para comprender las garantías constitucionales, consideró la posibilidad de una *acción popular*, donde cualquiera pudiera reclamar la intervención de la jurisdicción constitucional y pedir la declaratoria de inconstitucionalidad normativa, incluso vio allí la satisfacción de un interés político, pero también previó que una institución cuyo titular fuese cualquier persona, podría llevar al colapso del Tribunal Constitucional y la proliferación de acciones sustentadas en la mala fe.

La garantía más fuerte consistiría ciertamente en autorizar una *actio popularis*: el tribunal constitucional habría de proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción a instancia de

“En el evento de reconocer la naturaleza legislativa de los decretos reglamentarios de las leyes marco, el control de tales normas debería responder a la Corte Constitucional, y en este orden de ideas el Consejo de Estado perdería su competencia para el efecto, al carecer esta reglamentación de naturaleza administrativa. Siendo así, se evitarían la dualidad y las consecuencias adversas que se pueden presentar respecto al control que ejerce la Corte Constitucional sobre las leyes marco, y el Consejo de Estado sobre los decretos que las reglamentan, condiciones que inevitablemente conllevan contradicciones entre las corporaciones e inseguridad jurídica.” (Restrepo & Restrepo, 2017, p. 149)

cualquiera. De esta forma el interés político que tiene la eliminación de los actos irregulares, recibiría, sin discusión su satisfacción más radical. No puede, sin embargo, recomendarse esta solución porque la misma entrañaría un peligro excesivo de acciones temerarias y el riesgo de una sobre carga insoportable de procedimientos. (Kelsen, 1998, p. 46)

De ahí que la legitimación para acudir al tribunal Constitucional en el modelo kelseniano recaiga solo en ciertas autoridades ya sea por razones territoriales, políticas o de representación, estableciendo una acción restringida, como es el caso de Alemania, Italia y España.

En Colombia la titularidad es amplia, pues el ciudadano es el legitimado para acudir ante la Corte para pedirle que declare la inconstitucionalidad de una norma de su competencia. Sin que medie un interés personal y en cambio si uno general, la Supremacía de la Constitución³. La acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional no es el único instrumento de control de constitucionalidad existente, pues hay otros como la acción de nulidad por inconstitucionalidad ante el Consejo de Estado, el medio de control de nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, la acción de tutela ante los jueces y la excepción de inconstitucionalidad en cabeza de todos los servidores públicos e incluso particulares con el deber de aplicar una norma jurídica. (Sentencia C -560 de 1999 de la Corte Constitucional de Colombia)

La acción ciudadana de inconstitucionalidad es una de las figuras más importantes del constitucionalismo colombiano, incluso el jurista Hernando Valencia Villa dice que es probablemente la única contribución del derecho colombiano al derecho occidental. (Valencia, 1.997, p.46)

Existe de manera ininterrumpida desde 1.910, cuando se le entregó a la Corte Suprema de Justicia la competencia de conocer de las acciones de inconstitucionalidad presentadas contra las leyes en aquellos casos donde el ciudadano creyere que la norma demandada era contraria a la Constitución. Sin embargo, el origen de esta institución puede encontrarse en una de las primeras constituciones de Iberoamérica y la primera en territorio colombiano: la de Cundinamarca de 1.811.(Mendieta, 2010, p. 69)

Uno de los procesos constitucionales más peculiares y sugestivos de América Latina es el de la acción popular de inconstitucionalidad, instituto que se ha de ubicar dentro del control judicial de la constitucionalidad. Sus precedentes se remontan a la Constitución de Cundinamarca, de 4 de abril de 1811, considerada por un amplio sector doctrinal como la primera constitución colombiana, que estableció un control de constitucionalidad por vía de acción directa, abierta y pública de los ciudadanos, contra todo acto jurídico atentatorio contra la Constitución. (Fernández, 1.999, p. 432)

El sustento normativo de esta institución puede encontrarse en los artículos 40 No 6, 241, 242 y 379 del texto constitucional que consagró como derecho de cualquier ciudadano instaurar acciones en defensa de la Constitución y de la ley. Por su parte, el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, estableció los requisitos de una acción de

³ Hay autores que critican el modelo concentrado de control de constitucionalidad de corte Kelseniano, como es el caso de Alejandro Silva, que expresa: "Nadie puede arrogarse la exclusividad para pronunciar la última palabra acerca del significado de la Constitución, si no es dentro de un ámbito específico, determinado por la naturaleza del órgano y por los mecanismos de garantía." (SILVA, 2.017, pp. 243)

inconstitucionalidad presentada ante la Corte Constitucional, mientras que la sentencia C-447 de 1997, señaló que las acciones de inconstitucionalidad que se interpusieran ante este Tribunal, debían cumplir con unas condiciones mínimas para no ser rechazadas y en caso de ser admitidas evitar el fallo inhibitorio.

Aparte de los anteriores requisitos, la Corte Constitucional no hizo mayores exigencias a la hora de instaurar acciones de inconstitucionalidad, pero año tras año iban en aumento el número de demandas insaturadas por los ciudadanos como puede verse en la tabla No 1, lo que podría desbordar la capacidad de la Corte Constitucional, dando la razón a Kelsen que ya había previsto que en caso que muchos fueran los titulares de la acción podría llevar al colapso del tribunal constitucional. La Corte entonces profiere la sentencia C 1052 del 2001, que aumentó el deber de argumentación del accionante so pena de inadmitir y luego rechazar la demanda.

Lo que sí se puede afirmar con seguridad es que dicha modificación está mutando los alcances que en un momento original tenía la norma constitucional tal como se podía leer el decreto antes del 2001, como norma que habla del contenido del derecho de acceso a la administración de justicia por medio de la acción pública. La ley, es decir el Decreto 2067, y con él los nuevos efectos que se le han dado en reacción a una acción política plenamente identificada, como lo es el fenómeno constitucional que se vivió en los años 2000 y 2001, donde la acción de inconstitucionalidad estaba desbordando los límites de reacción de la Corte, se convierte en el detonante para que el desincentivo adoptado por la misma Corte, mediante el fallo C-1052 del 2001, se haga efectivo para reducir el número de demandas. (Gómez-Pinto, 2.011, p. 203)

Pasados 19 años de haberse proferido la sentencia C 1052 de 2001 se hace necesario responder a las siguientes inquietudes ¿los requisitos establecidos para evitar las sentencias inhibitorias en el control abstracto de Constitucionalidad han logrado su objetivo? y ¿puede la Corte Constitucional establecer límites al ejercicio ciudadano de este derecho? Resolver estas preguntas son la razón de ser de este trabajo.

Las sentencias inhibitorias

La Corte Constitucional ha definido este tipo de sentencias en los siguientes términos:

se denominan *inhibitorias* aquellas en cuya virtud, por diversas causas, el juez pone fin a una etapa del proceso, pero en realidad se abstiene de penetrar en la materia del asunto que se le plantea, dejando de adoptar resolución de mérito, esto es, "resolviendo" apenas formalmente, de lo cual resulta que el problema que ante él ha sido llevado queda en el mismo estado inicial. La indefinición subsiste." (Sentencia C-666 de 1996, Corte Constitucional de Colombia)

La misma Corte ha expresado el carácter completamente excepcional de este tipo de sentencias:

En otros términos, la inhibición, aunque es posible en casos extremos, en los cuales se establezca con seguridad que el juez no tiene otra alternativa, no debe ser la forma corriente de culminar los procesos judiciales. Ha de corresponder a una excepción fundada en motivos ciertos que puedan ser corroborados en los que se funde objetiva y plenamente la negativa de resolución sustancial. De lo contrario, es decir, mientras no obedezca a una razón jurídica valedera, constituye una forma de obstruir, por la voluntad del administrador de justicia, el acceso de las personas a ella. (Sentencia C-666 de 1996, Corte Constitucional de Colombia)

En Colombia los demás jueces no pueden inhibirse en sus decisiones, pero la Corte y según ella misma lo ha dicho, puede hacerlo, pero solo en casos excepcionales, de ahí que según el alto tribunal constitucional colombiano se haga necesario exigirle al accionante unos mínimos argumentativos a la hora de presentar la acción de inconstitucionalidad, precisamente para evitar este tipo de sentencias.

¿Cuáles son los requisitos establecidos por el Decreto 2067 de 1991 y la Corte Constitucional en la Sentencia C-1052 de 2001?

El Decreto 2067 de 1991, en artículo 2º establece unos requisitos mínimos que debe cumplir el accionante tales como presentar su petición por escrito y adjuntar una copia, señalar la norma que vulnera la Constitución y transcribirla, establecer cual o cuales normas constitucionales son las vulneradas, señalar las razones por las cuales la norma demandada vulnera la Constitución, si se demanda la norma por razones procedimentales, entonces el accionante deberá decir cual debió ser el procedimiento adecuado y por último, porqué la Corte Constitucional es competente para conocer de la acción.

La Sentencia C 447 de 1997 señaló que las acciones de inconstitucionalidad que se interpusieran ante el Tribunal constitucional, debían cumplir con unos requisitos mínimos para no ser rechazadas y en caso de ser admitidas evitar el fallo inhibitorio. Según el tribunal colombiano de constitucionalidad, el accionante de entonces debía: 1) formular cargos concretos y de naturaleza constitucional y no incurrir en acusaciones indeterminadas; 2) las razones alegadas por el accionante debían tener como referente la Constitución y no la ley; y 3) y el interés debía ser general y no particular.

Como puede observarse no son requisitos muy exigentes y las acciones de inconstitucionalidad y las sentencias frente a las mismas tuvieron la siguiente evolución entre 1.992 y 2.019:

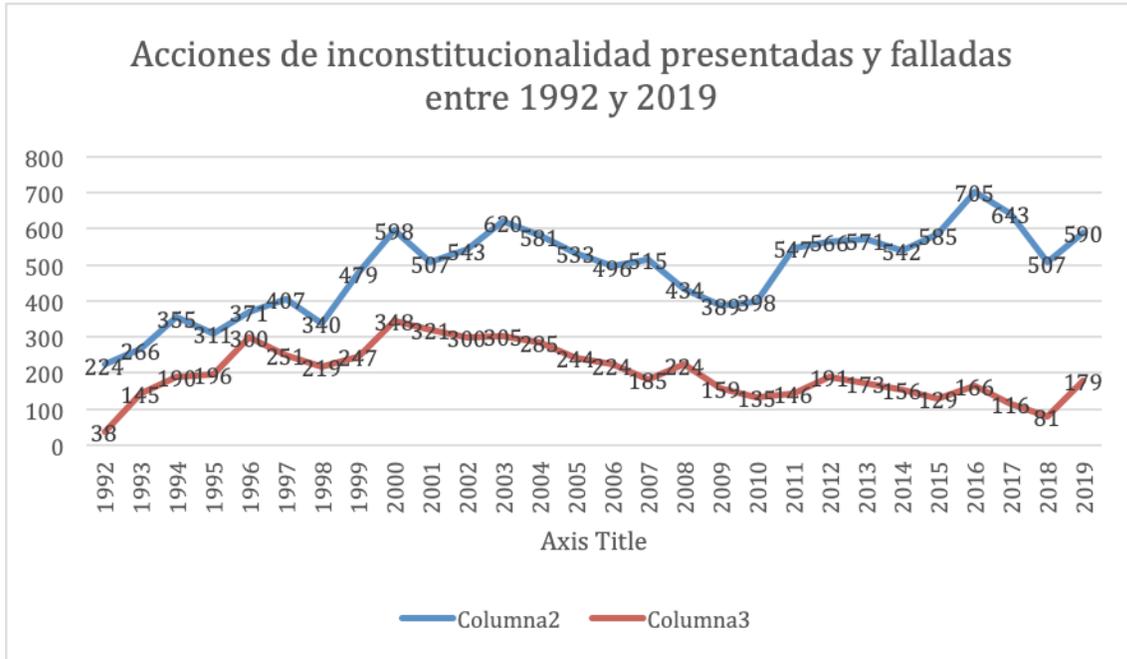


Tabla n. 1. La columna superior representa las acciones de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos entre 1.992 y 2.019 y la columna inferior dice cuántas fueron admitidas y falladas por la Corte en el mismo periodo.

Es evidente el aumento de las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos en el periodo 1.992-2000, pasando de 204 en 1.992 a 598 en 2.000 y también de las sentencias de la Corte que en 1.992 fueron 38 y en el año 2.000 fueron 348. Para el 2001 la Corte Constitucional decide proferir la sentencia C-1052 y establece que las razones alegadas por el demandante deberán ser *ciertas, claras, suficientes, pertinentes y específicas* y cada una de estas palabras representa algo que el accionante debe cumplir. Desde entonces las acciones de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos han tenido aumentos y descensos, pero las admitidas y falladas por parte de la Corte Constitucional disminuyeron, pasando de 348 en 2000 a 179 en 2019.

La Corte de manera reiterativa dice que estas exigencias buscan que el alto tribunal tenga los suficientes elementos para poder tomar una decisión de fondo y así evitar la sentencia inhibitoria. Para verificar lo anterior, el tribunal colombiano de constitucionalidad dice que estos requisitos pueden exigirse en dos momentos; antes de la expedición del auto admisorio y el encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos es el magistrado sustanciador, que podrá inadmitir y luego rechazar la acción que no cumpla con lo pedido; y de nuevo, cuando la Corte se reúne en pleno para votar el proyecto de fallo⁴. (Sentencia C 1300 de 2005 de la Corte Constitucional de Colombia).

Como consecuencia de lo anterior la Corte Constitucional colombiana ha venido siendo más exigente a la hora de admitir las acciones de inconstitucionalidad. Reproduciendo la información de la tabla No 1 a continuación puede observarse el

⁴ Decreto 2067 de 1991, artículo 6.

Mendieta | Los requisitos establecidos por la sentencia C 1052 de 2001 a las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad en Colombia

número de demandas inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos entre 1992 y 2019, cuantas de estas acciones fueron admitidas y falladas en el mismo periodo y que porcentaje representan:

Año	Número de acciones de inconstitucionalidad instauradas por los ciudadanos	Número de acciones de inconstitucionalidad admitidas y falladas por la Corte Constitucional	Porcentaje de acciones admitidas en comparación con las presentadas
1992	224	38	16.96
1993	266	145	54.51
1994	355	190	53.52
1995	311	196	63.02
1996	371	300	80.86
1997	407	251	61.67
1998	340	219	85.59
1999	479	247	51.56
2000	598	348	58.19
2001	507	321	63.31
2002	543	300	55.24
2003	620	305	49.19
2004	581	285	49.05
2005	533	244	45.77
2006	496	224	45.16
2007	515	185	35.92
2008	434	224	51.61
2009	389	159	40.87
2010	398	135	33.91
2011	547	146	26.69
2012	566	191	33.74
2013	571	173	30.29
2014	542	156	28.78

2015	585	129	22.05
2016	705	166	23.54
2017	643	106	16.48
2018	507	81	15.97
2019	590	179	30.33

Tabla n. 2. Todos los cuadros de la presente investigación fueron elaborados por el autor con datos obtenidos de la página de la Corte Constitucional de Colombia.

Es importante resaltar la disminución de las acciones admitidas y luego falladas por la Corte Constitucional especialmente desde el año 2009, lo que puede explicarse con una nueva composición del tribunal colombiano que se renueva mayoritariamente cada 8 años, así: 1993-2001, 2001-2009, 2009-2017 y 2017-2025 (aunque no es una regla absoluta). Teniendo en cuenta lo anterior los miembros de los periodos 2009-2017 y 2017-2025 (hasta ahora) han sido más exigentes a la hora de admitir acciones de inconstitucionalidad, siendo la principal causal de inadmisión y luego rechazo no cumplir con lo establecido en la sentencia C 1052 de 2001.

¿Los requisitos contenidos en la Sentencia C-1052 de 2001 han logrado disminuir las sentencias inhibitorias de la Corte Constitucional colombiana en el Control abstracto de Constitucionalidad?

La exigencia para el accionante de que argumente de manera *cierta, clara, suficiente, pertinente y específica*, no se encuentra establecida ni en la Constitución ni en la ley, sino que fue impuesta por la propia Corte Constitucional.⁵ Tratando de matizar estas cargas argumentativas la Corte Constitucional dice que no puede entenderse como límites para el ciudadano y sus derechos políticos; sino que son unas condiciones mínimas encaminadas a evitar la sentencia inhibitoria.

Pero lo que sucedió fue que el número de acciones de inconstitucionalidad admitidas y falladas descendió, pero los fallos inhibitorios no, surge entonces la pregunta: ¿quería la Corte Constitucional evitar las decisiones inhibitorias o disminuir el número de acciones de inconstitucionalidad admitidas y por ende tramitadas? Los datos contenidos en las tablas 3, 4 y 5 pueden ayudar a responder esas preguntas:

⁵ “Entre el conflicto que se crea al ponderar el dar prevalencia al principio *pro actione* y asumir un fallo inhibitorio por garantizar el principio de conservación del derecho, la Corte crea una cláusula de autorrestricción y con esto modula los efectos procesales y los incentivos que se quieren conceder a la acción pública. Esto, efectivamente, se convierte en un freno procesal para los ciudadanos, en el sentido de reconocer que la Corte debe permitir la interpretación de la ley, pero no cualquier interpretación. Se trata de una carga de argumentación que se ha venido exigiendo al demandante y que cada vez parece que se refina aún más. En efecto, esto permite ahondar en el estudio de la postura que tiende a prevalecer durante los últimos nueve años de funcionamiento de la Corte, en lo que se refiere a los alcances que se le han conferido a la acción pública.” (GOMÉZ-PINTO. Luis, 2011).

Mendieta | Los requisitos establecidos por la sentencia C 1052 de 2001 a las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad en Colombia

Año	Número de sentencias C	Número de sentencias C a petición ciudadana	Número de sentencias C resultado de control oficioso
1992	53	38	15
1993	205	145	60
1994	220	190	30
1995	228	196	32
1996	348	300	48
1997	302	251	51
1998	240	219	21
1999	288	247	41
2000	395	348	47
2001	368	321	47
2002	341	300	41
2003	337	305	32
2004	323	285	38
2005	263	244	19
2006	248	224	24
2007	204	185	19
2008	258	224	34
2009	209	159	50
2010	181	135	46
2011	197	146	41
2012	216	191	25
2013	197	173	24
2014	184	156	28
2015	150	129	21
2016	174	166	8
2017	144	106	38

Mendieta | Los requisitos establecidos por la sentencia C 1052 de 2001 a las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad en Colombia

2018	107	81	26
2019	198	179	17

Tabla n. 3 señala cuantas sentencias de control abstracto de constitucionalidad fueron por peticiones ciudadanas y cuantas de manera oficiosa.⁶

Desde que la Corte Constitucional colombiana comenzó sus labores en febrero de 1992 ha proferido 6.578 sentencias de control abstracto de constitucionalidad. El año 2.000 fue el de mayor número de sentencias C, en total fueron 395 decisiones, incluidas las acciones de inconstitucionalidad y las de carácter oficioso, pero desde cuando se expide la sentencia C-1052 de 2.001, hay un notable descenso, pues se pasa de 395 en el año 2.000 hasta llegar a 107 en el año 2018 y un repunte en el 2019 con 198 sentencias.

Año	Número de sentencias inhibitorias	Número de sentencias inhibitorias frente acciones de inconstitucionalidad	Número de sentencias inhibitorias en control oficioso
1992	2	2	0
1993	12	11	1
1994	24	24	0
1995	18	18	0
1996	36	35	1
1997	25	23	2
1998	31	30	1
1999	38	38	0
2000	65	65	0
2001	71	71	0
2002	71	71	0
2003	55	54	1
2004	65	65	0
2005	68	68	0
2006	69	69	0

⁶ Tienen control de constitucionalidad automático en Colombia: los tratados internacionales y las leyes que los ratifican, los decretos legislativos o de estados de excepción, los proyectos de ley objetados por el Gobierno Nacional por inconstitucionales e insistidos por el Congreso, los proyectos de leyes estatutarias, las leyes de convocatoria, los plebiscitos y las consultas populares de orden nacional.

Mendieta | Los requisitos establecidos por la sentencia C 1052 de 2001 a las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad en Colombia

2007	57	57	0
2008	87	87	0
2009	40	36	4
2010	30	29	1
2011	46	46	0
2012	40	40	0
2013	49	49	0
2014	42	40	2
2015	36	36	0
2016	38	38	0
2017	38	38	0
2018	26	26	0
2019	65	65	0

Tabla n. 4.

Como puede observarse en la tabla No 4 los fallos inhibitorios no son propios del control de constitucionalidad oficioso, pues desde 1.992 y hasta el año 2.019, solo hubo 137, lo que representa algo menos del 0.2% de la totalidad de sentencias C proferidas por la Corte. En cambio, son muy comunes en las sentencias que se pronuncian frente acciones de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos, pues durante el mismo periodo de tiempo hubo 1.231 fallos inhibitorios frente acciones de inconstitucionalidad, lo significa un 18.71% de la totalidad de sentencias proferidas por la Corte en control abstracto de constitucionalidad.

Año	Número total de sentencias proferidas a petición ciudadana	Sentencias inhibitorias frente a acciones de inconstitucionalidad	Porcentaje que representan las sentencias inhibitorias
1992	38	2	5.3
1993	145	11	6.9
1994	190	24	12.6

⁷ Las sentencias C de control de constitucionalidad automático e inhibitorias expedidas por la Corte Constitucional entre 1992 y 2019 fueron: C 457 de 1993, C 255 de 1996, C 325 de 1997, C327 de 1997, C 036 de 1998, C 1146 de 2003, C 196 de 2009, C 321de 2009, C 323 de 2009, C 850 de 2009, C 239 de 2010, C 258 de 2014 y C 388 de 2014.

Mendieta | Los requisitos establecidos por la sentencia C 1052 de 2001 a las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad en Colombia

1995	196	18	9.2
1996	300	35	11.6
1997	251	23	9.2
1998	219	30	13.7
1999	247	38	15.4
2000	348	65	18.7
2001	321	71	22.1
2002	300	71	23.7
2003	305	54	17.7
2004	285	65	22.8
2005	244	68	27.9
2006	224	69	30.8
2007	185	57	30.8
2008	224	87	38.8
2009	159	36	22.6
2010	135	29	21.5
2011	146	46	31.5
2012	191	40	20.9
2013	173	49	28.3
2014	156	40	25.6
2015	129	36	27.9
2016	166	38	22.8
2017	106	38	35.8
2018	81	26	32
2019	179	65	36.6

Tabla n. 5.

Si la Corte Constitucional de Colombia desde el año 2.001, pero especialmente desde el año 2.009 viene siendo más exigente a la hora de admitir las acciones de inconstitucionalidad presentadas por ciudadanos tal y como consta en la tabla No 2, se esperaría que tal rigurosidad se viera reflejada en la disminución de las sentencias inhibitorias proferidas por el alto tribunal, pero la tabla No 5 nos permite observar que desde el año 2.001 hasta el año 2.019, este tipo de sentencia aumentaron en comparación con el año 2.000 (excepto en el 2.003). En los últimos 19 años el promedio

de sentencias inhibitorias del Tribunal Constitucional colombiano es de un 27.37%, es decir una de cada cuatro sentencias C proferidas por la Corte Constitucional colombiana a petición ciudadana no es fallada de fondo. Para un tipo de decisión que la misma Corte ha llamado excepcional, es un porcentaje muy alto y demuestra que el objetivo propuesto por la sentencia C 1052 de 2.001 no se ha cumplió.

¿Es legítimo, acorde con la Constitución colombiana que la Corte Constitucional establezca límites al ejercicio de la acción ciudadana de inconstitucionalidad?

No es extraño que el poder judicial limite un derecho para garantizar otro, los jueces lo hacen a diario cuando ponderan derechos, pero lo anterior tiene que tener un fin constitucionalmente válido y el instrumento recurrente de la Corte Constitucional colombiana para limitar un derecho en favor de otro ha sido el llamado test de proporcionalidad, el cual utilizaremos a continuación para responder la pregunta: ¿Es legítimo, acorde con la Constitución colombiana que la Corte Constitucional establezca límites al ejercicio de la acción ciudadana de inconstitucionalidad?

Es importante aclarar que la estructura del test es de medios y fines y sus elementos son: la adecuación, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto (Sentencia C 520 de 2016 de la Corte Constitucional de Colombia):

Adecuación: en la adecuación tenemos en cuenta dos cosas por un lado la validez del fin perseguido y por el otro la idoneidad del medio para alcanzar el fin, así:

La existencia de un propósito constitucionalmente legítimo (fin perseguido): para el caso que nos ocupa se pueden identificar dos fines buscados, así: 1) el alegado por la Corte Constitucional en la Sentencias C 1052 de 2.001 y que es evitar las sentencias inhibitorias. 2) Pero la presente investigación propone que había otro fin no declarado y era el no colapso del Tribunal Constitucional, frente al aumento anual de acciones de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos. Ambos fines, tanto el declarado por la Corte como el propuesto por este trabajo son objetivos legítimos acorde con la Constitución colombiana.

La idoneidad del medio utilizado para alcanzar el fin: frente al primer fin, establecer exigentes requisitos de procedibilidad al ciudadano que instaura una acción de inconstitucionalidad puede permitirle al Tribunal Constitucional más elementos de juicio para una decisión de fondo y así evitar un fallo inhibitorio. Este medio también es idóneo para alcanzar el segundo fin, lo demuestra como el número de acciones de inconstitucionalidad admitidas desde el año 2.000 ha descendido de manera gradual, pasando de 348 en el año 2.000 a 179 en el año 2.019.

La necesidad de dicho medio ante la inexistencia de otro medio que resulte menos gravoso: En este caso, el medio utilizado para alcanzar los dos fines propuestos no es necesario, pues existen otros medios más garantistas para evitar las sentencias inhibitorias o el colapso del Tribunal Constitucional, como podría ser aumentar el número de colaboradores de los magistrados que integran la Corte; y, por último.

La proporcionalidad en sentido estricto: en este punto del test se analiza si la búsqueda del fin perseguido no sacrifica otros fines también legítimos y para el caso que nos ocupa aumentarle la carga argumentativa al accionante para evitar las sentencias inhibitorias o el colapso de la Corte Constitucional es desproporcionado, pues sacrifica

otros fines igualmente válidos como, el derecho fundamental de acción, el acceso a la justicia constitucional, la tutela jurisdiccional efectiva, la supremacía constitucional, entre otros.

Teniendo en cuenta el test de proporcionalidad se puede concluir que el medio utilizado por la Corte Constitucional colombiana (aumentarle la carga argumentativa al accionante) para alcanzar el fin (en este caso dos fines que son evitar la sentencia inhibitoria y el colapso de la Corte Constitucional) es innecesario y desproporcionado en sentido estricto, por lo tanto carece de validez a luz de la Constitución de 1991, sin embargo hasta hoy sigue siendo la principal causa de inadmisión y rechazo de las acciones de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos en Colombia. (Mendieta, 2.017, p. 310)

Los defensores de la Corte Constitucional alegaron que la acción rechazada puede volver a ser instaurada o que la norma accionada y donde hubo sentencia inhibitoria puede volver a ser demandada, pues no hizo tránsito a cosa juzgada. (Sentencia C-258 de 2008 de la Corte Constitucional de Colombia). Pero en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho el límite a los derechos debe estar justificado a la luz de la Constitución y como se demostró en el presente escrito, este no es el caso. (Mendieta y Tobón, 2.018b, p. 279)

Conclusiones

Luego de 19 años de ser expedida la Sentencia C-1052 de 2001, que estableció que las razones del accionante tenían que ser ciertas, claras, sufrientes, pertinentes y específicas y cuyo propósito era según la Corte Constitucional colombiana evitar las sentencias inhibitorias, se pudo demostrar que dicho objetivo no se alcanzó, pues el número de sentencias inhibitorias proferidas todos los años ha sido mayor al año 2.000 (excepto el 2.003).

La Corte ha establecido el carácter excepcional de las sentencias inhibitorias, pero en Colombia en promedio desde el año 2.001, una de cada cuatro sentencias de control abstracto de constitucionalidad a petición ciudadana lo es (27.3%), lo que significa que no son excepcionales, sino habituales.

Si los jueces en Colombia no pueden inhibirse en sus fallos, no se entiende porque la Corte Constitucional sí tiene este poder exorbitante, que no le ha sido entregado por la Constitución ni por el legislador, pero que puede convertirse un instrumento político y de uso discrecional que le sirva al alto tribunal para no pronunciarse de fondo especialmente en temas polémicos. Lo anterior iría en contra del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Además, no se discute si la Corte podía establecer límites al ejercicio de la acción, pues es algo que los jueces a diario hacen cuando ponderan derechos, lo que se cuestiona es la razón dada, que fue evitar los fallos inhibitorios, lo que no ha cumplido. Pero sí la razón era detener el aumento de acciones de inconstitucionalidad admitidas y falladas por la Corte, este fin perseguido sí se logró, pues se pasó en promedio de un 63.61% entre 1.993 y 2.000 a un 33.55% entre 2.001 y 2.019.

En consecuencia, el fin constitucional perseguido con el establecimiento de unos exigentes requisitos de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad, es menor a la vulneración realizada al ciudadano al limitar sus derechos de acción, supremacía

efectiva de la Constitución, tutela efectiva, participación ciudadana, entre otros; por lo tanto, dichos límites son ilegítimos, debe entonces la Corte Constitucional flexibilizar el proceso de admisión y decisión de fondo de las demandas de inconstitucionalidad, para no imponerles una excesiva carga argumentativa, que no hace otra cosa que alejar al ciudadano de la acción de inconstitucionalidad.

Referencias bibliográficas

- CORDERO, E. 2019. Los reglamentos como fuente del derecho administrativo y su control jurisdiccional. *Revista Ius Et Praxis*, **25**(1):285-334.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. 1999. El Control de Constitucionalidad en Latinoamérica: del control político a la aparición de los primeros Tribunales Constitucionales. *Derecho PUCP*, (52):409-465. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6410>
- KELSEN, H. 1998. La garantía jurisdiccional de la Constitución. *Revista Colombiana de Derecho Constitucional*, **2**(3):5-56.
- GÓMEZ-PINTO, L. 2011. El control de constitucionalidad en Colombia: sobre el inhibicionismo de la Corte Constitucional en los 100 años del control de la acción pública. *Revista Vniversitas*, **120**:169-211.
- MENDIETA, D. 2010. La acción pública de inconstitucionalidad: a propósito de los 100 años de su vigencia en Colombia. *Vniversitas*, **120**: 61-83.
- MENDIETA, D. 2017. *La acción de inconstitucionalidad en Colombia: ¿puede la Corte Constitucional establecer límites al ejercicio ciudadano de esta acción?* [Memoria para optar al Grado de Doctor, Universidad Complutense de Madrid]. E-Prints Complutense. El repositorio de la producción académica en abierto de la UCM. <https://eprints.ucm.es/43045/>
- MENDIETA, D.; TOBÓN TOBÓN, M. L. 2018a. El (des)control de constitucionalidad en Colombia. *Revista de Estudios Constitucionales*, **16**(2):51-88.
- MENDIETA, D.; TOBÓN TOBÓN, M. L. 2018b. La dignidad humana y el Estado Social y Democrático de Derecho: el caso colombiano. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, **10**(3)278-789
- RESTREPO, J.; RESTREPO, O. 2017. Naturaleza jurídica de los reglamentos de la ley marco y su control judicial. *Opinión Jurídica*, **16**(32):127-154. <https://doi.org/10.22395/ojum.v16n32a5>
- SILVA, L. A. 2017. Acusación constitucional y garantía política de la supremacía constitucional. *Revista Ius et Praxis*, **23**(2):213-250.
- TOBÓN TOBÓN, M. L. 2017. Los estados de excepción en el régimen constitucional colombiano. *Opinión Jurídica*, **16**(31):67-88.
- VALENCIA VILLA, H. 1997. *Cartas de Batalla: Una Crítica al Constitucionalismo Colombiano*. 2 ed. Bogotá, Fondo Editorial CEREC.

Normas citadas

Acto legislativo 01 de 2.016, Colombia
Constitución Política de Colombia de 1.991, Colombia
Decreto 2067 de 1.991, Colombia
Decreto 121 de 2.017, Colombia

Jurisprudencia citada

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C -560 de 1.999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 447 de 1.997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 1300 de 2.005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 447 de 1.997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 258 de 2.008, M. P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 049 de 2.012, M. P. Mauricio González Cuervo.

Submetido: 09/05/2020

Aceito: 28/10/2020