

ACCIÓN POPULAR DE INCONSTITUCIONALIDAD

Ernesto REY CANTOR

SUMARIO: 1. *Origen.* 2. *Concepto.* 3. *Aspectos y características jurídicas.* 4. *Demanda de inconstitucionalidad*

Etimológicamente el vocablo *acción* proviene del latín *actio -ōnis* que significa “ejercicio de una potencia; efecto de hacer”¹.

1. ORIGEN

Pertenece al patrimonio histórico constitucional colombiano el control de constitucionalidad en la modalidad de la acción popular; su origen se halla en la ley de 22 de junio de 1850, por medio de la cual se adicionan y reforman las leyes orgánicas de 3 de junio 1848 y del 30 de mayo de 1849 relacionadas con la administración y régimen municipal. El párrafo único del artículo 23 concedió el derecho “que tiene **todo ciudadano**” para pedir la anulación de una ordenanza ante la Corte Suprema de Justicia o de un acuerdo ante el Tribunal del Distrito, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad cuando ella no ha sido propuesta por el funcionario a quien corresponde”.

La acción popular de inconstitucionalidad se adoptó en las Constituciones de Venezuela de 1858 (art. 113, num. 8), Panamá de 1941 (art. 188) y El Salvador de 1950 (art. 96).

2. CONCEPTO

La acción de inconstitucionalidad es un derecho constitucional fundamental que legitima a cualquier ciudadano para demandar ante la Corte Constitucional actos con fuerza de ley (llámese ley, decreto con fuerza de

¹ Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Editorial Espasa-Calpe S.A., tomo I vigésima edición, 1984, pág. 13.

ley, o los actos legislativos reformativos de la Constitución), así como también los referendos legislativos, las consultas populares y plebiscitos del orden nacional, con el objeto de que se declare inexecutable (o inconstitucional), a fin de restablecer la supremacía de la Constitución.

Se incluye dentro del concepto la acción de que trata el artículo 237, numeral 2 de la Constitución, por el cual se le reconoce el derecho a un ciudadano para demandar ante el Consejo de Estado “los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, que no correspondan a la Corte Constitucional, cuya inconformidad con el ordenamiento jurídico se establezca mediante confrontación directa con la Constitución Política y que no obedezca a función propiamente administrativa”.

El fundamento de la acción se halla en la Constitución, en el artículo 40, que reconoce el derecho a “todo ciudadano (...) a participar en [el] control político. Para hacer efectivo este derecho puede:

“6. Interponer *acciones* públicas en defensa de la Constitución y de la ley”.

La acción se realiza por medio de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano, de conformidad con el artículo 241 numerales 1, 4 y 5 de la Carta.

También se podrá considerar la acción de inconstitucionalidad como un derecho subjetivo de la *persona humana* (sujeto activo) frente al poder político (sujeto pasivo). En este orden de ideas sería un **derecho humano**; aspecto que ampliaremos adelante.

3. ASPECTOS Y CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS

Los aspectos y características de la acción son las siguientes:

a) *NATURALEZA JURÍDICA*. Como se expresó, según el artículo 40 numeral 6 de la Constitución todo ciudadano tiene derecho a participar en el control del poder político, interponiendo “acciones *públicas* en defensa de la Constitución y de la ley”. Por su ubicación en el texto constitucional, la acción es un derecho constitucional fundamental que podrá ejercer el

ciudadano presentando demandas de inconstitucionalidad o demandas de nulidad; se trata de un derecho político.

La acción es *popular* porque la podrá ejercer cualquier ciudadano del pueblo. Ello resalta su carácter democrático y, a su vez, se considera como una de las vías de la participación democrática; por consiguiente, su ejercicio es eminentemente de carácter político, porque el pueblo por medio de un ciudadano podrá cuestionar los actos normativos que expiden los gobernantes, cuando sean violatorios de los derechos constitucionales (fundamentales, económicos, sociales, culturales, colectivos, etc.).

El procesalista uruguayo EDUARDO J. COUTURE tuvo la visión creadora de desentrañar la *acción* del contenido del artículo 1° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la asamblea general de las Naciones Unidas, en París, el 1° de diciembre de 1948, cuyo texto expresa: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

En este orden de ideas, la *acción* tiene la naturaleza jurídica de *derecho humano*.

La acción de inconstitucionalidad, como se observa, es de naturaleza jurídica *sui generis*.

Acción y pretensión se relacionan estrechamente. “El ejercicio de la acción tiene por contenido una pretensión (...). Todo ciudadano tiene el derecho a la acción, es el derecho de acudir a la vía jurisdiccional con el fin de que se le satisfaga lo que pide, que vendría a ser la pretensión. La pretensión se ejerce por medio de una demanda, que no es más que el documento que la contiene (...)”.²

En efecto, el art. 241, numerales 1, 3 y 4 faculta a los ciudadanos para presentar demandas de inconstitucionalidad, en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. En la demanda se formulará una *pretensión* concreta: que se *declare* la inconstitucionalidad de la norma demandada.

b) *CORRECTA DENOMINACIÓN*. La norma constitucional utiliza una denominación impropia cuando se refiere a *acciones “públicas”*, por cuanto según la *Teoría General del Proceso* toda acción es pública.

² BARRIOS GONZÁLEZ, Boris, *Derecho procesal constitucional*, Panamá, Editorial Jurídica Ancón, 1999, págs. 57 y 58.

Los procesalistas señalan el carácter público de la acción. “Esta afirmación se funda en la circunstancia de que si bien la acción es ejercida por el particular –y por tanto, desde ese punto de vista puede considerarse como de carácter rigurosamente privado–, en la efectividad de ese ejercicio está interesada toda la comunidad, lo que le da la calidad de pública (...). Este vocablo no se toma en el sentido de que la acción puede ejercerla cualquier persona, sino que su finalidad es satisfacer intereses de carácter general”³

¿Sería suficiente emplear la expresión *acción* de inconstitucionalidad?

Por su origen, concepto y naturaleza jurídicas, la correcta denominación sería la de *acción popular de inconstitucionalidad*. Examinemos la fundamentación.

HANS KELSEN además de ser el padre del control de constitucionalidad, por su aporte en la creación del Tribunal Constitucional en la Constitución austriaca de 1920, también se refirió a la acción de inconstitucionalidad con legitimación popular, en los siguientes términos:

“(...) esta legitimación popular, conocida en la doctrina germana como *popularklage*, fue tenida en cuenta por KELSEN, quien vino incluso a reconocer, ya a la altura de 1928, su superioridad *teórica*, al señalar que: ‘ciertamente la mayor garantía sería la de establecer un *actio popularis*; el tribunal debería examinar la regularidad de los actos sujetos a su jurisdicción, en particular las leyes y reglamentos, ante la demanda de cualquiera. De este modo, el interés político en la eliminación de los actos irregulares vendría sin duda satisfecho del modo más pleno.’”⁴

El carácter popular de la acción lo resalta la Corte Constitucional, cuando expresa: “El derecho que sustenta la posibilidad de instaurar acciones públicas de inconstitucionalidad es de naturaleza política, (...). La Constitución, como estatuto supremo y necesario de la organización estatal, corresponde ante todo a un acto de carácter político, en cuanto se deriva del ejercicio soberano del poder del que es titular el pueblo”⁵.

³ AZULA CAMACHO, Jaime, *Teoría general del proceso*, Bogotá, Editorial Temis, tomo I, 7ª. Edición, 2000, págs. 113, 114 y 118.

⁴ BRAGE CAMAZANO, Joaquin, *La acción de inconstitucionalidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, págs. 106 y 107.

⁵ Corte Constitucional, Sent. C-536 de 1998.

Así mismo “(...) el constituyente extendió el derecho ciudadano a la intervención en el proceso de inconstitucionalidad, inclusive a los que se tramitan por la vía automática u oficiosa, pues, expresamente dispuso en el artículo 242-1 C.P., respecto de los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional, que (...) *cualquier ciudadano podrá (...) intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.*”⁶ (artículo 242 num. 1).

Entre otras, estas son razones adicionales para la correcta denominación de la acción popular de inconstitucionalidad, en lugar de acción “ pública”.

c) *LEGITIMACIÓN.* “La legitimación es una condición procesal que se requiere cuando la ley exige una relación de causa a efecto entre lo que se pretende (pretensión) y el accionante (demandante).

“En este sentido, la legitimación es la consideración especial que la ley exige a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto del litigio y que opera como condición para que la pretensión procesal pueda ser examinada en cuanto al fondo (...)”⁷.

La legitimación la tendrá, según la Constitución, cualquier ciudadano; la legitimación podrá ser por activa y por pasiva, aclarando que en el proceso constitucional de control de constitucionalidad propiamente no hay un demandado, pero de acuerdo con el artículo 244 de la Constitución⁸ podrá haber *oposición* a la pretensión de inconstitucionalidad.

El ciudadano es el *sujeto activo* del derecho político, considerado como un derecho fundamental y un derecho humano. “La calidad de ciudadano en ejercicio constituye un requisito sustancial para convertirse en sujeto activo de la acción pública de inconstitucionalidad”⁹.

Al respecto la Corte Constitucional, expresó: “Son titulares de la acción pública de inconstitucionalidad las personas naturales nacionales que gozan

⁶ Corte Constitucional, Sent. C-135 de 1999.

⁷ BARRIOS GONZÁLEZ, Op. cit., pág. 88.

⁸ “La Corte Constitucional comunicará al Presidente de la República o al presidente del Congreso, según el caso, la iniciación de cualquier proceso que tenga por objeto el examen de constitucionalidad de normas dictadas por ello (...)”.

⁹ Corte Constitucional, Auto de 24 de septiembre de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Cfr. Sentencias C-562 de 2000 y 366 de 2000.

de la ciudadanía. No existe ninguna clase de ciudadanos que no goce de este derecho político para presentar las acciones de que trata el artículo 241 de la Constitución, ni siquiera los magistrados encargados de resolver por vía judicial de dichos procesos, esto es, ni siquiera los magistrados de la Corte Constitucional. No puede presentarse una demanda de constitucionalidad en condición exclusiva de apoderado de una persona jurídica, porque lo que es de la esencia única de la persona natural no puede extenderse a la persona moral¹⁰. En otras palabras, las personas jurídicas no están legitimadas para promover la acción, ni es procedente invocar la calidad de mandatario judicial, es decir, de abogado. La Corte Constitucional, en otra oportunidad, sentó la siguiente jurisprudencia: “El derecho político del que se trata no se concreta en su ejercicio actual y efectivo sino bajo la condición indispensable de hallarse en ejercicio de la ciudadanía, luego quien sufre la pena de interdicción de derechos y funciones públicas está excluido de esa posibilidad, y si presenta una demanda ante la Corte Constitucional, esta no puede resolver por falta de legitimación del accionante (...)”¹¹.

Como se expresó anteriormente, la acción es un *derecho humano* que podrá ejercer todo ser humano frente al poder político. Ello se deriva del artículo 40 que expresa que “todo ciudadano (*sujeto activo*) tiene derecho a participar (...) en el *control* del poder político (*sujeto pasivo*)”; preceptiva que a la luz del artículo 93 de la Carta debe interpretarse “de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”, entre otros, la Convención Americana sobre derechos humanos que en el artículo 8, reconoce que “*Toda persona tiene derecho a ser oída*, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial (...)”.

Lo anterior nos permite afirmar que “*Toda persona*” tendrá el derecho humano de acceder a la justicia constitucional, en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, siendo oída en un proceso constitucional, incluyendo a los extranjeros. Este enfoque amplía el carácter democrático de la acción, así como está establecida en otras Constituciones. Sin embargo, la Corte los ha excluido con base en el artículo 100 de la Constitución, porque “los derechos políticos se reservan a los nacionales” y la acción es un derecho político.

¹⁰ Corte Constitucional, Sent., C-003 de 1993.

¹¹ Corte Constitucional, Citada en sent., C-592 de 1998, (sent. C-536 de 1998).

d) *OBJETO*. El objeto de la acción podrá interpretarse en diversos sentidos, a saber : En cuanto a lo que teleológicamente se pretende con la acción y sobre lo que recae la acción en sí; respecto a lo primero, la acción tendrá por objeto restablecer la supremacía de la Constitución. Sobre el particular la Corte Constitucional, expresó que la acción “tiene por objeto la preservación del orden institucional”¹². En relación con lo segundo “ el *objeto* sobre el que versa la acusación, esto es, el precepto o los preceptos jurídicos que, a juicio del actor, son contrarios al ordenamiento jurídico “¹³.

BORIS BARRIOS se refiere a los fines de la acción y distingue “dos fines generales: (...), con la interposición de la acción de inconstitucionalidad se pretende la solución de un fin general inmediato que es la solución del caso concreto que se pone a la consideración de la Corte.

“En otro sentido, con el fallo que resuelve la acción de inconstitucionalidad, indistintamente de que sea éste positivo o negativo, se manifiesta un fin general mediato que tiende a la defensa de la Constitución (...), haciendo efectivo el principio de supremacía constitucional (...).

“Pero también deducimos una finalidad específica que se manifiesta en la eficacia de un procedimiento en el que debe ser escuchado el Ministerio Público, como representante de la sociedad (...) y a cualquier otra persona que presente opinión en la cuestión que es de interés general”¹⁴.

e) *CADUCIDAD*. La acción por vicios sustanciales o materiales no caducará, es decir, que la Constitución no establece un término dentro del cual se deba presentar la demanda de inconstitucionalidad, excepcionalmente caducará en el término de un año, contado desde la fecha de la publicación del respectivo acto normativo, cuando se trata de vicios originados en el proceso de su formación (arts. 242 num. 3). También caducará la acción en el término de un año, cuando se promueve contra los actos de que trata el artículo 379 de la Constitución (actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea constituyente), término que se cuenta a partir de la fecha de promulgación del acto (Decreto 2067 de 1991, art. 43).

¹² Corte Constitucional, Sent. C-536 de 1998.

¹³ Corte Constitucional, Sent. C-1193 de 2001.

¹⁴ BARRIOS GONZÁLEZ, Op. cit., págs. 94 y 95.

f) *DECLARATIVA*. HÉCTOR QUIROGA CUBILLOS, sostiene que la “acción de inconstitucionalidad (...) no tiene otro carácter que el de declarativa”¹⁵. “La acción declarativa persigue una sentencia de pura declaración sobre una relación (...) jurídica”¹⁶. En efecto, se trata de una acción *declarativa*, por cuanto el fin que se persigue es el de obtener la declaración judicial de inconstitucionalidad de la norma demandada, en la sentencia.

g) *DESISTIMIENTO*. “(...) las acciones públicas de inconstitucionalidad, en las que se ejerce un derecho político en defensa de la primacía e integridad de la Constitución, no resulta admisible el desistimiento una vez que se ha ejercido la acción (...)”¹⁷ Consideramos que la acción no es desistible por parte del ciudadano que la promovió, por cuanto admitida la demanda corresponderá a la Corte Constitucional adelantar oficiosamente el proceso constitucional hasta la sentencia y, además, porque el ejercicio de la acción no implica un interés particular para quien la ejerce, sino que conlleva un interés general a favor del pueblo en preservar la supremacía de la Constitución. Si la demanda se inadmite, es posible el desistimiento de la acción por el actor que no está interesado en subsanar los defectos formales que se le indicaron por el magistrado ponente.

Aún en la hipótesis de que el ciudadano demandante fallezca, el proceso constitucional no termina. Al respecto, la Corte Constitucional, expresó: “(...) la participación activa del demandante con posterioridad a la iniciación del proceso no es requisito indispensable para que el debate sobre la norma demandada se cumpla con el lleno de los requisitos legales y en cumplimiento de las garantías públicas”¹⁸.

Esta fue la argumentación para no interrumpir la continuación del proceso constitucional por causa de la muerte del demandante.

h) *GRATUIDAD*. En general, la prestación del servicio público de la justicia es gratuito; jurídicamente no está establecido el pago de una contribución, gastos o expensas económicos a favor del Estado y a cargo del ciudadano por el ejercicio de la acción, es decir, que por la presentación de la demanda y el trámite del proceso se genere gasto alguno, así como tampoco se

¹⁵ QUIROGA CUBILLOS, Héctor, *El proceso constitucional*, Bogotá, Ediciones Librería El Profesional, 1985, pág. 58.

¹⁶ VÉSCOVI, Enrique, *Teoría general del proceso*. Bogotá, Editorial Temis, 2ª edición, 1999, pág. 73.

¹⁷ Corte Constitucional, Sent. C-1504 de 2000.

¹⁸ Auto de septiembre 24 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, actor María del Rosario Silva Ríos, quien falleció durante el desarrollo del proceso constitucional.

condenara en costas al ciudadano-demandante, en el evento de que no prospere la pretensión de inconstitucionalidad.

En la práctica el trámite del proceso constitucional no genera gastos procesales, por cuanto admitida la demanda la actuación procesal corresponderá promoverla oficiosamente a la Corte, sin participación procesal del ciudadano-demandante, salvo que se cite para su intervención en audiencia pública (Decreto 2067, art.12).

4. DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

"(...) la pretensión constitucional es el contenido de la acción constitucional, la pretensión se activa con el libelo de demanda correspondiente (...) ante la jurisdicción constitucional. La instauración de una acción constitucional (demanda constitucional) no significa, de ninguna manera, el ejercicio material de un derecho, sino un derecho que se pretende sea reconocido y o tutelado o protegido por el juez constitucional"¹⁹, en una sentencia, previo el desarrollo de un proceso constitucional que, en tratándose del control de constitucionalidad, sería el reconocimiento del derecho fundamental a la supremacía de la Constitución.

Como lo dejamos expuesto anteriormente, la Constitución trata de la acción de inconstitucionalidad y también de las demandas de inconstitucionalidad (art. 241, num. 1, 4 y 5). Por lo tanto, el ciudadano ejercerá la acción presentando una demanda de inconstitucionalidad con el cumplimiento de los siguientes requisitos formales. El artículo 2º del decreto 2067, preceptúa: "Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

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

¹⁹ BARRIOS GONZALEZ, Boris, *Derecho procesal constitucional*, Panamá, Editorial Jurídica Ancón, Primera Edición, 1999, págs. 58 y 60.

“5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”²⁰.

a) *EXPLICACIÓN DE LOS REQUISITOS FORMALES DE LA DEMANDA*. Expliquemos el alcance jurídico de cada uno de los requisitos de la demanda.

El *primer requisito* consiste en copiar el texto total de la ley o del decreto que se demandan, o el artículo o los artículos de dichos actos. La demanda se podrá dirigir contra un numeral o un literal de un artículo, o una frase, o un adjetivo, sustantivo o un verbo, o una cifra numérica. “Esta identificación se traduce en (i) ‘el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales’. Pero además, la plena identificación de las normas que se demandan exige (ii) “su transcripción literal por cualquier medio o la inclusión de un ‘ejemplar de la publicación de las mismas”²¹. Cuando el texto legal a demandar es extenso es viable señalarlo e identificarlo con precisión y anexar un ejemplar del Diario Oficial en el que se publicó, a fin de evitar la transcripción. Es imprescindible individualizar la normatividad demandada. La Corte Constitucional al respecto, expresa: “La formulación de un cargo constitucional concreto contra la norma demandada es uno de los requisitos materiales que debe cumplir el demandante ya que, como lo dijo la Corte al declarar la exigibilidad de esa exigencia, el ataque indeterminado y sin motivos no es razonable”²².

El *segundo requisito* radica en señalar el artículo o los artículos de la Constitución que según el demandante se violaron por la ley o el decreto, incluso se podrá indicar como transgredido el preámbulo de la Carta que contiene *valores* considerados desde el punto de vista filosófico y tienen carácter vinculante, así mismo los *principios constitucionales*, como por ejemplo, el principio de que “nadie podrá ser condenado sin antes haber sido oído y vencido en juicio”.

El *tercer requisito* se circunscribe en precisar el procedimiento establecido en la Constitución para expedir el acto; por ejemplo, señalar el trámite que debe seguir todo proyecto de ley ordinario (art. 157), o el proyecto de ley estatutario (art. 153), o el proyecto de acto legislativo (Art. 375), e incluso el previsto en la ley orgánica 05 de 1992, “reglamento del Congreso” e indicar la forma en que se violó dicho procedimiento, como sería por ejemplo, la

²⁰ Corte Constitucional, Sent. C-131 de 1.993, declarados exequibles los numerales 2, 3, 4 y 5.

²¹ Corte Constitucional, Sent. C- 1193 de 2.001.

²² Corte Constitucional, Sent. C-131 de 1993.

falta de publicación del proyecto de ley en la gaceta legislativa del Congreso, o que este se aprobó en primer debate en la comisión constitucional permanente sin el quórum decisorio requerido, o que entre el primero y segundo debate transcurrió un lapso inferior a ocho días. Es lo que se denomina *vicios formales o de procedimiento*.

El *cuarto requisito* se denomina *concepto de la violación*. En la demanda no basta con señalar las disposiciones legales demandadas y las normas constitucionales que se estimen infringidas, sino que se debe explicar el por qué de la violación. La Corte Constitucional, expresa: “Al ciudadano se le impone entonces como carga mínima que sustente de manera específica el concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional. En tales circunstancias, antes de pronunciarse de fondo sobre la demanda, la corte debe verificar si el actor ha materialmente formulado un cargo, pues de no ser así, la decisión debe ser inhibitoria, ya que la demanda sería sustantivamente inepta, por no contener cargos concretos de inconstitucionalidad susceptibles de ser analizados y evaluados por ella el ejercicio del control constitucional”²³. En otra oportunidad la Corte señaló: “Nótese que la jurisprudencia de esta Corporación exige la existencia de acusaciones susceptibles de ser analizadas y discutidas mediante el trámite propio del control constitucional abstracto, lo cual indica que el demandante debe formular un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra una norma legal. Por consiguiente, el actor no cumple ese requisito si 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 inconstitucionalidad. Tampoco existe una demanda idónea cuando la acusación no es relevante constitucionalmente sino que se fundamenta en razones puramente legales (...) (subrayas fuera de texto)”²⁴.

El *quinto requisito* se cumple indicando que la Corte es competente para conocer de la demanda sometida a su consideración; “(...) es la razón por la cual la Corte es competente para conocerla, circunstancia que alude a una referencia sobre los motivos por los cuales a la Corte le corresponde conocer de la demanda y estudiarla para tomar una decisión”²⁵; por ejemplo para conocer de la demanda de inconstitucionalidad contra una ley, se

²³ Corte Constitucional, Sent. C-236 de 1997.

²⁴ Corte Constitucional, Sent. C-447 de 1997.

²⁵ Corte Constitucional, Sent. C.1193 de 2.001.

deberá indicar el artículo 241 numeral 4 de la Constitución, que así lo permite.

Un *sexto requisito* no contemplado expresamente en el artículo 2 del decreto 20767 se relaciona con *las pruebas* y como se expresó anteriormente, cuando la demanda se formule por vicios de procedimiento, debe el actor presentar las pruebas para demostrar los *hechos* constitutivos del vicio de inconstitucionalidad ; y, además, debe señalar el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado, por ejemplo, es procedente acompañar ejemplares de la gaceta legislativa, copias auténticas de las actas en que conste el desarrollo de la sesión llevada a cabo en la comisión permanente o en las plenarias; también es procedente pedir a la Corte que se ordene al funcionario competente del Congreso para que remita la cinta magnetofónica donde se halla el relato de todo lo ocurrido en las sesiones de las comisiones o de las plenarias de las cámaras, o pedir el decreto y práctica de una inspección judicial sobre los documentos pertinentes.

Al respecto, la Corte Constitucional, en cuanto a los vicios procedimentales ha expresado: “(...) es requisito indispensable que el actor señale en forma clara y precisa cuáles hechos son los que dan lugar a la infracción de los cánones constitucionales (...), pues no corresponde a esta corporación revisar en forma oficiosa el ordenamiento impugnado, para determinar si se cumplieron todos y cada uno de los requisitos consagrados en la Constitución y en la ley orgánica 5/92 –Reglamento del Congreso–”²⁶.

Como se observa, se trata de un mínimo de requisitos formales que se deberán cumplir sin exigir mayor elucubración jurídica, toda vez que el actor es un ciudadano sin conocimientos en materia de derecho; por lo tanto, el legislador no exige el rigorismo o formalismo propio de las demandas que se presentan ante otras jurisdicciones por medio de abogado. En otras palabras, juega un papel importante el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho procesal, denominado también *principio de la informalidad*. No obstante, es importante advertir que el actor-ciudadano debe pedir expresamente que se declare la inconstitucionalidad de la norma demandada. Es lo que Héctor Enrique Quiroga Cubillos denomina *pretensión procesal constitucional*²⁷.

²⁶ Corte Constitucional, Sent. C-543 de 1998.

²⁷ QUIROGA CUBILLOS, *El Proceso Constitucional*, Op. Cit., pág. 55.

La informalidad de la demanda de inconstitucionalidad es consubstancial con el carácter *popular* de la acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, la Corte ha introducido por vía jurisprudencial algunos parámetros, según los cuales “la efectividad del derecho político depende, de que las razones presentadas por el actor sean *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes* (...).

“La *claridad* de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque ‘el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, (por regla general), releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental’, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

“Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean *ciertas* significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente (sobre una) deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. (...).

“De otra parte, las razones son *específicas* si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de por lo menos un cargo de constitucionalidad concreto contra la norma demandada’ (...).

“La *pertinencia* también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos (...).

“Finalmente, la *suficiencia* que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, 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 (...), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustra la Corte sobre la fundamentación de tales acertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante”²⁸.

²⁸ Corte Constitucional, Sent. C-1193 de 2001.