

Sentencia C-1256/01

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Formulación de cargo específico

Esta Corporación ha insistido en que los requisitos deben ser cumplidos materialmente por el actor, y no sólo formalmente, por lo cual es deber del ciudadano formular un cargo concreto de naturaleza constitucional contra la disposición acusada. Por consiguiente, si el actor se limita a efectuar una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición, la demanda es inepta, pues la falta de concreción del cargo impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Sustentación específica del concepto de violación/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos concretos

Una carga mínima para el ciudadano es la sustentación específica del concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional. Por ello, antes de pronunciarse de fondo sobre una demanda, la Corte debe verificar si el actor ha formulado materialmente un cargo, pues de no ser así, la decisión debe ser, en principio, inhibitoria, ya que la demanda sería sustantivamente inepta, por no contener cargos concretos de inexequibilidad susceptibles de ser analizados y evaluados por ella mediante el ejercicio del control de constitucionalidad.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presentación de cargo ambiguo posteriormente aclarado

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Admisión siendo inepta por cargo vago e impreciso

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Eje central de muchos procesos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No decisión de fondo por indebida formulación de cargo

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Efectos

La decisión inhibitoria no hace tránsito a cosa juzgada y, por el contrario, permite que el actor, o cualquier otro ciudadano, pueda volver a presentar la demanda de inconstitucionalidad, teniendo la posibilidad de profundizar en el estudio del tema y hacer más fecundo el debate en una nueva oportunidad. Por consiguiente, si se pondera la economía procesal frente al derecho a participar en el ejercicio y control del poder político, bien sea mediante la presentación de demandas de inconstitucionalidad, o a través de las intervenciones ciudadanas, es claro que debe prevalecer este último.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de concepto de vulneración no se suople oficiosamente

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de cargos concretos en inicio y especificado

con posterioridad no lo subsana/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos concretos especificados con posterioridad

Como la demanda inicialmente no cumplía los requisitos, por ausencia de un cargo concreto de constitucionalidad, es necesario emitir un pronunciamiento inhibitorio, pues, aún cuando la intervención del propio actor y de otro ciudadano concretaron la acusación y sentaron las bases del debate constitucional, ello no puede subsanar las inconsistencias, so pena de afectar desproporcionadamente el debido proceso constitucional, el real y efectivo acceso a la justicia, la democracia participativa, y el ejercicio y control del poder político.

Referencia: expediente D-3565

Demanda de Inconstitucionalidad contra el Artículo 54 (parcial) de la ley 31 de 1992.

Demandante: Enrique Antolinez Cárdenas

Temas:

Requisitos sustanciales de las demandas de inconstitucionalidad

Magistrado Ponente (E):

Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Bogotá D.C. veintiocho (28) de noviembre de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones Constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Enrique Antolinez Cárdenas demandó parcialmente el artículo 54, inciso 3, de la Ley 31 de 1992 “Por la cual se dictan normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones”. Cumplidos los trámites Constitucionales y legales propios de los procesos de Constitucionalidad, la Corte procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el inciso 3 del artículo 54 de la ley 31 de 1992, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 40.707 del 4 de enero de 1993, y se subraya el aparte acusado.

“Ley 31 de 1992

(diciembre 29)

Por la cual se dictan normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones.

(...)

Artículo 54. Publicidad y reserva de documentos. Los documentos en los cuales consten las actuaciones y decisiones de carácter general que con base en aquellas haya adoptado la Junta Directiva en su condición de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, no están sujetos a reserva alguna.

Los demás documentos del Banco gozan de la reserva prevista en el artículo 15 de la Constitución Política.

No obstante lo anterior, los documentos de trabajo que hayan servido de sustento para decisiones adoptadas por la Junta Directiva en su carácter de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, serán de acceso público, a menos que por razones de interés general para la economía nacional, a juicio de la Junta, deban mantenerse bajo reserva que en ningún caso podrá exceder de tres (3) años, contados a partir de su elaboración”.

Parágrafo. Toda persona al servicio del Banco y de la Auditoría está obligada a guardar la reserva sobre los asuntos, organización y operaciones del Banco”

### III. LA DEMANDA

El actor, en su demanda, se limita a señalar que el Legislador, en el artículo 54 de la Ley 31 de 1992, “delegó en la Junta Directiva del Banco de la República la facultad de decidir a su juicio qué documentos deben mantenerse bajo reserva lo cual choca frontalmente con la norma Constitucional cuyo espíritu infringe ostensiblemente”.

En escrito allegado posteriormente, el actor argumenta que las razones jurídicas de la violación de la Carta son las siguientes: de acuerdo con el artículo 74 de la Constitución, “toda persona tiene derecho a acceder a los documentos públicos salvo en los casos que establezca la ley.” Esto significa que la Carta consagra una regla general, que es el derecho de todas las personas para conocer los documentos públicos, y establece la posibilidad de que haya excepciones, pero éstas deben ser señaladas por la ley. Con fundamento en citas de la doctrina nacional, el demandante argumenta que este derecho “permite acceso a la información a fin de garantizar la participación de todo ciudadano en el control del poder político”. Igualmente considera que el acceso a esos documentos está vinculado al ejercicio de la libertad de expresión, pensamiento y opinión, y consecuentemente a la libertad de información y de prensa, que asegura que la sociedad pueda recibir una información veraz e imparcial.

Por las razones expuestas, considera el actor que “el Congreso no podía conceder al Banco de la República la facultad para decidir, a su juicio, cuáles documentos debían mantenerse bajo reserva, pues la excepción obliga a que es la ley la que debe señalar taxativamente los casos con reserva, por mandato constitucional”.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del Banco de la República

Luis Giovanni Barbosa Becerra, actuando en calidad de apoderado del Banco de la República, interviene en el proceso con miras a demostrar que el cargo planteado carece de fundamento.

El interviniente estima que primero es necesario plantear cuáles son las funciones del Banco de la República. Entre ellas señala su papel como regulador de la moneda, de los cambios internacionales y el crédito, emisor de la moneda legal, administrador de las reservas internacionales, prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito. En virtud de esas peculiares y trascendentales funciones, anota el ciudadano, la Constitución le atribuyó al Banco Central autonomía técnica, patrimonial y administrativa, así como un régimen legal particular y propio que le permitiera cumplir tan delicadas tareas.

Indica también que la tarea general de la Banca Central constituye una función especial, propia, distinta y separada de cualquier otra dentro del ámbito económico. Esto es, tiene su propia identidad, apoyada en instrumentos de dirección, regulación, control y ejecución que sólo son típicos e inherentes a las actividades monetarias, cambiarias y crediticias, sin perjuicio de la coordinación y concordancia que debe existir con las demás funciones que sobre la actividad económica deben cumplir otras organizaciones estatales.

Por lo anterior, según el interviniente, el Banco de la República requiere de varios tipos de mecanismos, para asegurar la eficacia de sus funciones. Así, el ciudadano continúa su análisis destacando el concepto de autonomía técnica, de acuerdo con lo que la Corte Constitucional expresó en sentencia C-050 de 1994. Luego de citar varias sentencias de esta Corte, el actor concluye que “en aras de preservar la autonomía Constitucional atribuida al Emisor, el legislador debe expedir normas especiales que preserven tal autonomía y que, por ende, permitan hacer efectivas en la práctica las decisiones que adopte la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia”.

Continúa su análisis afirmando que, según los artículos 54 de la ley 31 de 1992 y 75 del Decreto 2520 de 1993, solamente son públicos los documentos en los cuales consten las actuaciones y decisiones de carácter general que haya adoptado la Junta Directiva en su condición de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, lo mismo que los documentos de trabajo que hayan servido de sustento a decisiones adoptadas por la junta actuando en tal condición. Sin embargo, explica, en este último caso, la Junta puede, por razones de interés general para la economía nacional, disponer mantenerlos bajo reserva, que en ningún caso podrá exceder de tres años contados desde su elaboración.

El interviniente explica que el Banco de la República tiene un régimen de acceso a sus archivos diferente al común de las entidades públicas. La razón para que ello sea así reside en la naturaleza de sus funciones y en la autonomía que se le debe garantizar en todos los ámbitos. Resalta entonces lo riesgoso que resultaría para la estabilidad económica del Estado que se pudieran conocer, en todos los casos, los antecedentes de las decisiones que adopta el Banco.

Planteadas así las cosas, para el ciudadano resulta más que justificado y ajustado a la Constitución que el legislador le haya fijado al Banco un régimen de reserva documental diferente al de las demás entidades públicas, y que, en virtud del mismo, su junta Directiva pueda contar con la potestad para definir que un documento deba mantenerse en reserva.

Concluye, contrariamente a lo sostenido por el actor, que el legislador sí podía delegar en la Junta Directiva su potestad legislativa, pues señaló de manera precisa las razones por las cuales podía declarar en reserva un documento. Solicita entonces que la Corte declare la constitucionalidad de la norma acusada.

## 2. Intervención ciudadana

El ciudadano Ernesto Rey Cantor interviene en este proceso para cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada, pues considera que con ella se desnaturaliza el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos.

Comienza por analizar el derecho de toda persona para acceder a los documentos que reposan en las oficinas públicas, con el objeto de consultarlos, de obtener copias o fotocopias, o para que se les expida certificaciones de los mismos. Y agrega que en cualquiera de estos eventos, la autoridad respectiva tiene el deber de responder a la petición formulada, dentro del término legal, accediendo a lo pedido, salvo que los documentos tengan el carácter de reservados.

Para el ciudadano, con la norma demandada se pretende la manipulación de documentos públicos por parte de la Junta Directiva del Banco de la República, en los eventos en que por razones de "interés general" decida que son reservados, lo cual establecería por medio de un acto administrativo. Esta situación, según su criterio, desconoce que es el legislador el competente para consagrar, por vía de excepción, la reserva documental.

De otro lado, considera que el derecho fundamental a la libertad de expresión consagrado, debe analizarse de conformidad con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En estos términos, el interviniente concluye que la Junta Directiva del Banco de la República no tiene competencia para definir el interés general, a fin de frustrar no sólo el acceso documental, sino también el derecho a la información, esencial y básico para garantizar, entre otros derechos, la libertad de expresión.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante el concepto No. 2615, recibido el 24 de julio del año en curso, solicita que la Corte se declare inhibida para pronunciarse, debido a la

ineptitud de la demanda. Subsidiariamente, la Vista Fiscal solicita que si esta Corporación decide pronunciarse de fondo, entonces que declare la constitucionalidad de la disposición demandada.

El Ministerio Público considera que el actor no cumplió con los requisitos mínimos determinados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 para presentar una demanda de constitucionalidad. Específicamente se refiere al numeral 3º, relacionado con las razones que deben esgrimirse para establecer que el texto demandado es violatorio de la Constitución, puesto que el actor no estructura un cargo que permita inferir la inconstitucionalidad de la norma acusada, ya que sólo manifiesta, de manera escueta, que la norma demandada viola el artículo 74 de la Carta.

La Vista Fiscal recuerda que la formulación de un cargo constitucional específico contra la disposición demandada constituye uno de los requisitos materiales de obligatorio cumplimiento, por lo que antes de pronunciarse de fondo, la Corte debe verificar si el actor ha observado las exigencias de fundamentar en debida forma el cargo pues, de no existir argumentos susceptibles de ser confrontados constitucionalmente, deberá inhibirse para fallar, por ineptitud sustantiva de la demanda. En consecuencia, solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo, por cuanto, en su criterio, el actor no formuló los cargos en forma concreta y precisa.

No obstante lo anterior, el Ministerio Público adelanta el análisis constitucional de la norma acusada. Comienza por señalar la importancia que tiene el acceso a los documentos públicos en una democracia, y que eso explica que la Carta haya establecido un libre acceso a los mismos,

salvo las excepciones señaladas por la ley. Ello significa, según su parecer, que el legislador es quien debe determinar directamente esas excepciones y “no puede trasladar a ente administrativo alguno la facultad de determinar cuáles documentos públicos son de carácter reservado”. Además, y tomando en cuenta lo señalado por esta Corte en la sentencia C-038 de 1996, el Procurador señala que esas excepciones deben ser razonables y proporcionadas, “para que no resulten afectando el núcleo esencial del conjunto de derechos fundamentales implícitos en éste.”

Con esos criterios, el Procurador analiza la norma acusada y considera que respeta el mandato constitucional, pues mantiene el principio general de acceso a los documentos y establece una excepción a esa facultad. Según su parecer, el Legislador sí especificó qué categorías de documentos pueden ser objeto de reserva: son aquellos que por razones de interés general para la economía no puedan ser de acceso público. A su juicio, ese concepto es lo suficientemente amplio como para que el legislador pudiera entrar a definir cada uno de los casos en que un documento puede afectar la economía nacional. Y esa es, según su parecer, la razón por la cual la disposición acusada designó a la Junta Directiva como la autoridad que deberá tomar las determinaciones concretas. Continúa explicando que en desarrollo de esas competencias, la Junta ha expedido las Resoluciones Internas 2 del 22 de mayo de 1998 y 1 del 18 de febrero de 2000, que regulan la materia. Así, entiende que el legislador determinó, en el precepto acusado, cuáles documentos tienen carácter reservado.

En consecuencia, el Procurador concluye que la norma demandada no hace otra cosa que cumplir con el imperativo establecido en la Carta, al determinar la restricción del derecho al libre acceso a documentos públicos sólo para aquellos documentos de trabajo que la Junta directiva del Banco de la República establezca, por situaciones de interés general para la economía nacional. No es entonces acertado, según su criterio, afirmar que el legislador se desprendió de la facultad constitucional de señalar los límites al derecho de acceso a documentos públicos, para delegarla en la Junta Directiva del Banco de la República, dado que la norma acusada fijó un parámetro para que éste pudiese hacer restricciones, con lo cual se reafirma que no se puede negar el libre acceso a los documentos públicos, salvo en los casos establecidos en la ley. El Procurador solicita entonces a la Corte que, si decide pronunciarse de fondo, declare la exequibilidad de la norma demandada.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1- Conforme al artículo 241-4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la norma acusada, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de una disposición que hace parte de una ley de la República.

Asunto procesal previo: el cumplimiento de los requisitos sustanciales de la demanda

2- El Ministerio Público estima que la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo, por cuanto el actor no cumplió con los requisitos sustanciales al presentar su demanda de inconstitucionalidad. Para hacer tal afirmación, la Vista Fiscal recuerda que, en reiteradas sentencias, esta Corte ha indicado que la formulación de un cargo constitucional específico contra la disposición demandada constituye uno de los requisitos materiales que debe cumplir todo demandante.

Comienza pues la Corte por analizar si la presente demanda cumplió con los requisitos mínimos exigidos por la ley para ser objeto de control de constitucionalidad.

3- A pesar de que la acción de inconstitucionalidad es pública e informal, el demandante tiene unas cargas mínimas que cumplir para que pueda adelantarse el control constitucional ejercido por esta Corte. Así, de acuerdo con el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse ante la Corte, por escrito, en duplicado y deben señalar y transcribir la norma acusada como inconstitucional. Además, la demanda debe señalar por qué la Corte es competente y las razones por las cuales se estiman violadas determinadas normas constitucionales.

Esta Corporación ha insistido en que esos requisitos deben ser cumplidos materialmente por el actor, y no sólo formalmente, por lo cual es deber del ciudadano formular un cargo concreto de naturaleza constitucional contra la disposición acusada<sup>1</sup>. Por consiguiente, si el actor se limita a efectuar una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición, la demanda es inepta, pues la falta de concreción del cargo impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

4- Una carga mínima para el ciudadano es entonces la sustentación específica del concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional. Por ello, antes de pronunciarse de fondo sobre una demanda, la Corte debe verificar si el actor ha formulado materialmente un cargo, pues de no ser así, la decisión debe ser, en principio, inhibitoria, ya que la demanda sería sustantivamente inepta, por no contener cargos concretos de inexecutableidad susceptibles de ser analizados y evaluados por ella mediante el ejercicio del control de constitucionalidad.

En reciente oportunidad, esta Corte señaló que sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes<sup>2</sup>. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda “sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte”<sup>3</sup>.

5- Con base en los anteriores criterios, es claro que la demanda inicialmente presentada no cumplió el requisito de formular una acusación de constitucionalidad, pues el actor se limitó a señalar que el artículo impugnado había delegado en la Junta del Banco de la República “la facultad de decidir a su juicio qué documentos deben mantenerse bajo reserva lo cual choca frontalmente con la norma Constitucional cuyo espíritu infringe ostensiblemente.” La demanda no tiene ninguna explicación suplementaria sobre la manera como se produce específicamente la vulneración del artículo 74 superior.

6- La Corte concluye entonces que en su momento, la presente demanda era inepta y no debió ser admitida. Sin embargo, surge un problema complejo, por cuanto la demanda no sólo fue admitida sino que, además, posteriormente el actor intervino con el fin de presentar una explicación más detallada de las razones por las cuáles consideraba que la disposición acusada era inconstitucional. En ese escrito explica que la norma vulnera la reserva de ley prevista en el artículo 74 de la Carta, en la medida en que traslada a la Junta Directiva del Banco de la República, una facultad discrecional para determinar qué documentos pueden o no ser excluidos del acceso por parte de los ciudadanos, mientras que la Constitución establece que la ley debe señalar taxativamente en qué casos puede existir esa restricción. Igualmente, una intervención ciudadana, desarrollada en el término de fijación en lista del presente proceso, también explica por qué la norma acusada desconoce la libertad de expresión y el derecho de todo ciudadano de acceder a los documentos públicos, al conferir a la Junta Directiva del Banco de la República una facultad discrecional para excluir ciertos documentos del conocimiento por los ciudadanos.

Esas explicaciones, -tanto la del actor en su escrito posterior, como la del ciudadano interviniente-, configuran un cargo de constitucionalidad que, de haber sido incorporado orgínicamente en la demanda, habría hecho que ésta fuera apta, pues se trata de una

acusación por vulneración de la reserva legal señalada por el artículo 74 superior para limitar el acceso ciudadano a los documentos públicos.

7- El anterior recuento muestra que la presente situación es anómala y suscita un interrogante procesal complejo. Así, es claro que la demanda, cuando fue presentada, no reunía los requisitos materiales mínimos para que hubiera un pronunciamiento constitucional de fondo, por ausencia de cargo constitucional. Sin embargo, el escrito posterior del propio actor, así como la intervención ciudadana coadyuvante, permitieron que el ambiguo cargo formulado en la demanda primigenia fuera aclarado, de suerte que la acusación dejó de ser vaga y tiene suficiente entidad para permitir un debate constitucional y una decisión de fondo por la Corte. La pregunta que surge es si, dada esa situación, la Corte debe inhibirse de pronunciarse de fondo, por cuanto la demanda era en su momento inepta. O si, por el contrario, teniendo en cuenta que la acusación fue posteriormente concretada, incluso por el propio actor, y durante los términos de intervención ciudadana, entonces procede una decisión material sobre los cargos del actor.

8- Una primera posibilidad de respuesta al anterior interrogante es fundarse estrictamente en las regulaciones procesales y en la competencia limitada que tiene la Corte para estudiar la constitucionalidad de las disposiciones legales. Así, según esa perspectiva, las reglas que rigen el control constitucional de las leyes sólo prevén posibilidades muy restrictivas para adicionar y corregir una demanda. Por ejemplo, el artículo 45 del Reglamento de la Corte señala que sólo pueden considerarse “las adiciones a la demanda que se presenten antes de que el expediente ingrese en virtud de reparto” al despacho del magistrado sustanciador. Y es obvio que en la presente oportunidad, el escrito posterior del demandante, si bien fue remitido a la Corte muy poco tiempo después de la demanda, fue presentado ulteriormente a ese término, por lo cual no es legítimo admitirlo como una adición a la demanda. Por su parte, las correcciones sólo están previstas cuando el magistrado sustanciador inadmite la demanda, por cuanto ésta no cumple con los requisitos previstos por la ley, caso en el cual el actor tiene tres días para corregirla (art. 6 decreto 2067 de 1991). Y eso no sucedió en el presente caso, pues la demanda fue admitida, por lo cual, el escrito ulterior del actor no puede tampoco ser considerado una corrección de la misma. En tales circunstancias, seguiría el argumento, hay que concluir que la demanda no fue presentada en debida forma, ni fue adicionada ni corregida en las oportunidades procesales previstas por las normas que gobiernan los juicios de constitucionalidad, por lo que la Corte debe inhibirse, por carencia de competencia para pronunciarse de fondo. Según esta perspectiva, el posible error de haber admitido una demanda inepta no confiere competencia a la Corte para examinarla, puesto que la función de esta Corporación no es “revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal.<sup>4</sup>”

9- La anterior conclusión es sólida, en la medida en que se funda no sólo en las disposiciones procesales vigentes que rigen el juicio de constitucionalidad, sino también en las competencias limitadas de esta Corte, que debe ejercer sus funciones en los estrictos y precisos términos que delimitan su actuación (CP art. 241). Sin embargo, de esa hermenéutica surgen algunos interrogantes, pues no parece responder adecuadamente a ciertos principios constitucionales que gobiernan la actividad no sólo de esta Corte sino de

todos los jueces de la República, en especial la buena fe, la prevalencia del derecho sustancial, la economía procesal y el derecho de acceder a la justicia (CP art 83, 228 y 229). Igualmente, esa solución pareciera desconocer las dimensiones participativa e informal de los procesos de constitucionalidad, en virtud de las cuáles, no sólo cualquier ciudadano puede demandar sino que, además, cualquier ciudadano puede participar para defender o impugnar la norma sometida a control (CP arts 40, 241 y 242).

En efecto, nótese que de todos modos, en el curso del presente proceso, los ciudadanos estructuraron finalmente un cargo de constitucionalidad; es más, ese cargo fue aclarado por el propio actor. Igualmente nótese que el propio demandante no pudo corregir la demanda por cuanto ésta fue admitida por el magistrado sustanciador. En tales circunstancias, en función del principio de buena fe, el propio actor y los demás ciudadanos podrían asumir que la demanda cumplió con los requisitos legales y habrá un pronunciamiento de fondo de la Corte, y por ello se esfuerzan por intervenir en el proceso, con el fin de fortalecer y aclarar los argumentos de la demanda o, por el contrario, oponerse a ellos. Es posible entonces que ese debate ciudadano, que es realizado dentro de las oportunidades legales y a partir de un auto de la Corte que admitió la demanda, permita perfeccionar una acusación, que en principio podría ser inepta, por falta de concreción y claridad en el cargo constitucional. En una situación de esa naturaleza, una decisión inhibitoria de la Corte sugeriría algunos cuestionamientos constitucionales, por las siguientes razones:

Desde el punto de vista de la economía procesal, (CP art. 228), esa determinación parecería poco funcional, pues ya existe un cargo de constitucionalidad idóneo y ha habido un esfuerzo de algunos ciudadanos y de ciertas autoridades por debatirlo. Todas esas energías y recursos podrían verse malgastadas por la ausencia de una decisión de fondo, a pesar de que hubo una demanda, que fue admitida, y que en el proceso los ciudadanos formularon un cargo de constitucionalidad suficientemente concreto para permitir la decisión de fondo de la Corte.

Desde el punto de vista de la prevalencia del derecho sustancial (CP art. 228), la decisión también parece cuestionable, pues de todos modos ya existía, gracias a las intervenciones ciudadanas y del propio actor, un cargo capaz de suscitar dudas sobre la constitucionalidad de una disposición legal que había sido demandada. En estas condiciones, la decisión inhibitoria no sólo parece obstaculizar el acceso a la justicia constitucional de los ciudadanos (CP art. 40, 229 y 241), sino que, además, tampoco parece proteger adecuadamente la integridad y supremacía de la Constitución asignada a esta Corte (CP art. 240).

En tercer término, desde el punto de vista de la buena fe (CP art. 83), la decisión inhibitoria tampoco se proyecta como la mejor, puesto que los ciudadanos podrían razonablemente confiar que en el auto admisorio ya la Corte había verificado el cumplimiento de los requisitos legales, y que entonces habría un pronunciamiento de fondo.

Por último, esa decisión, en principio, no parece desarrollar el postulado de la democracia participativa (CP arts 1 y 40) pues, a pesar de los esfuerzos de algunos ciudadanos por concretar el debate constitucional, la Corte, a último momento, frustra sus expectativas al inhibirse de pronunciarse de fondo, aún cuando había admitido la demanda y, en el curso del proceso, un cargo constitucional fue finalmente estructurado.

10- Como hemos visto la decisión inhibitoria no parece, prima facie procedente, por cuanto

esa determinación no permitiría desarrollar los principios que orientan la actividad de los jueces, y afectaría la naturaleza participativa e informal del control constitucional. Un interrogante obvio surge entonces: ¿es posible combinar, en el presente caso, el respeto de las competencias y regulaciones procesales con la maximización de la fuerza normativa de los principios constitucionales que gobiernan la actividad judicial?

11- Podría pensarse que una solución a ese interrogante es la siguiente: En principio una demanda inepta no debe ser admitida y, en tal evento, el actor sólo cuenta con la oportunidad para corregir prevista por el artículo 6 del decreto 2067 de 1991, esto es, los tres días siguientes a la inadmisión del escrito. Esto explica la importancia de ese momento procesal, tanto para la Corte como para el demandante.

Igualmente, es claro que una demanda no puede ser adicionada, en el sentido de incluir nuevas disposiciones acusadas, sino en el término procesal previsto por el artículo 45 del Reglamento de la Corte, esto es, es necesario que la adición sea presentada antes de que el expediente ingrese, en virtud de reparto, al despacho del magistrado sustanciador.

Sin embargo, si una demanda es admitida por la Corte, y ella es inepta, en la medida en que el actor formuló un cargo vago e impreciso de constitucionalidad, entonces podría entenderse que las intervenciones ciudadanas y del propio actor, siempre y cuando hayan sido realizadas en el término de fijación en lista del proceso, tienen la virtud de excepcionalmente precisar el cargo y posibilitar un pronunciamiento de fondo de la Corte. Ello permitiría que tanto el ciudadano demandante, como cualquier otro, y luego de descubrir que los cargos no fueron lo suficientemente bien fundamentados, intenten enmendar el yerro y evitar que la Corte deba inhibirse para pronunciarse de fondo por ineptitud de la demanda.

Así, a pesar de que la Corte no hubiese llamado la atención del demandante en lo referente a la necesidad de corregir la demanda, los propios ciudadanos, en razón a su interés en el proceso y las características propias de esta acción pública, intervendrían para hacer efectivo el interés de la demanda, a saber, que la Corte se pronuncie de fondo confrontando la norma acusada con el ordenamiento constitucional.

Es claro que estos principios constitucionales, y en particular la fuerza del principio democrático, deben informar la interpretación de las normas que rigen el proceso constitucional en casos dudosos como el presente. En efecto, esta Corte ha señalado, en forma reiterada, que “la interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito”<sup>5</sup>.

Y nótese además que esa determinación no parece desconocer la competencia limitada de la Corte ni las reglas que rigen los procesos constitucionales. Así, las intervenciones ciudadanas ocurrirían en los momentos previstos para tal efecto y la Corte se pronunciaría sobre una disposición legal frente a la cual fue formulado un cargo concreto de constitucionalidad de naturaleza ciudadana. En efecto, conviene resaltar que en tales condiciones, no sería la Corte, autónomamente, la que imagina la acusación sino que la propia ciudadanía, por su participación en el juicio constitucional, especificaría el cargo y fundamentaría las bases del

debate constitucional.

13- Sin embargo, a pesar de los planteamientos expuestos, la Corte considera que esta posición resulta equivocada pues, como pasa a demostrarlo, en aras de garantizar ciertos principios constitucionales, paradójicamente termina por desconocerlos en forma desproporcionada.

En primer lugar, la Corte observa que de asumir el conocimiento del asunto para proferir sentencia estimatoria, la litis constitucional afectaría el debido proceso constitucional, por cuanto se trataría con uno de los extremos poco definidos. En efecto, es posible que tanto el Ministerio Público, como algunos ciudadanos intervinientes o no intervinientes, sean sorprendidos con una decisión de fondo, sin haber tenido la posibilidad de conocer o cuestionar los cargos respecto de los cuales se pronunciaría la Corte.

Sobre el particular, es necesario señalar que la demanda constituye el eje central de muchos procesos, incluidos los de control de constitucionalidad que no operan en forma automática (previa o posterior). Precisamente, por esta razón, el Procurador emite su concepto de rigor con fundamento en la demanda, sin que tenga la posibilidad de conocer de antemano las intervenciones ciudadanas, pues los términos para pronunciarse corren en forma simultánea con la fijación en lista para las intervenciones.

Igualmente, los ciudadanos que decidan participar en el debate ante la Corte no tienen por qué conocer las apreciaciones de los otros intervinientes, puesto que ellos también se pronuncian tomando como marco de referencia los cargos formulados en la demanda. Y más aún, quienes decidan abstenerse de actuar porque consideran que la demanda no está llamada a prosperar por ausencia de cargo, o porque la acusación fue indebidamente presentada, podrían verse sorprendidos con una decisión de fondo por un cargo que nunca tuvieron oportunidad de conocer.

14- De otro lado, aceptar la tesis según la cual debe proferirse sentencia de fondo a pesar de la indebida formulación del cargo, significaría volver insalvable un posible error surgido al momento de admitir la demanda. Sin embargo, no puede olvidarse que este momento procesal no es preclusivo para decidir la idoneidad de la demanda, sino que corresponde a un auto de sustanciación que impulsa el proceso. La Corte considera que, de cualquier manera, esa decisión individual no puede atar a la plenaria y obligarla a pronunciarse de fondo, si cuando analiza reposadamente el asunto encuentra que no se cumplen los requisitos señalados en el artículo 2º del decreto 2067 de 1991. Ello explica también por qué los autos de suplica, esto es, aquellos presentados ante el rechazo de la demanda por el magistrado sustanciador, deben ser conocidos y decididos por la Sala Plena de la Corte y no por el siguiente magistrado en el orden alfabético, como claramente lo dispone el artículo 48 del Acuerdo 03 de 1992, en armonía con lo previsto en el artículo 6 del Decreto 2067/91.

15- En tercer lugar, la tesis propuesta desnaturaliza no solo la demanda, sino también las intervenciones ciudadanas, pues si la primera es el marco referencial del proceso, no pueden las intervenciones suplir o enmendar las insuficiencias sustanciales de aquella, aunque esto no excluye la posibilidad de presentar nuevos argumentos o diferentes puntos de vista que permitan ampliar el debate constitucional.

16- Finalmente, pero en estrecha relación con el punto anterior, la Corte observa que si los procesos de constitucionalidad deben estar orientados a fortalecer un diálogo entre las instituciones, la ciudadanía y el operador jurídico, una decisión inhibitoria no resulta desproporcionada sino que, por el contrario, amplía las posibilidades en este sentido. En efecto, la decisión inhibitoria no hace tránsito a cosa juzgada y, por el contrario, permite que el actor, o cualquier otro ciudadano, pueda volver a presentar la demanda de inconstitucionalidad, teniendo la posibilidad de profundizar en el estudio del tema y hacer más fecundo el debate en una nueva oportunidad. Por consiguiente, si se pondera la economía procesal frente al derecho a participar en el ejercicio y control del poder político, bien sea mediante la presentación de demandas de inconstitucionalidad (CP. artículo 40-6, o a través de las intervenciones ciudadanas (CP. artículo 242-1), es claro que debe prevalecer este último. Así mismo, desde el punto de vista de la prevalencia del derecho sustancial, es errado afirmar que un pronunciamiento de fondo resulta indispensable, pues el acceso a la justicia y la guarda de la supremacía constitucional solamente adquieren sentido cuando se garantiza el debido proceso mediante una posibilidad real y efectiva de ejercer el control político. En cuanto a la buena fe del actor, que parecería afectada, la Corte concluye que no puede dársele un carácter absoluto, hasta llegar a desvirtuar la esencia misma del control de constitucionalidad. Y por último, todo lo anterior demuestra entonces que la decisión inhibitoria, lejos de afectar, fortalece la democracia participativa y hace más transparente la función atribuida a la Corte.

17- En este orden de ideas, no existen elementos que justifiquen variar la amplia jurisprudencia desarrollada al respecto, según la cual la ausencia de un requisito sustancial como el concepto de la violación, no puede ser suplida oficiosamente por la Corte y, por tratarse de una demanda inepta, debe proferirse sentencia inhibitoria<sup>6</sup>.

18- Conforme a todo lo anterior, la Corte concluye que, como la demanda inicialmente no cumplía los requisitos, por ausencia de un cargo concreto de constitucionalidad, es necesario emitir un pronunciamiento inhibitorio, pues, aún cuando la intervención del propio actor y de otro ciudadano concretaron la acusación y sentaron las bases del debate constitucional, ello no puede subsanar las inconsistencias, so pena de afectar desproporcionadamente el debido proceso constitucional, el real y efectivo acceso a la justicia, la democracia participativa, y el ejercicio y control del poder político.

Por las anteriores razones, la Corte deberá inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo.

## VII- DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Por las razones expuestas en esta sentencia, INHIBIRSE para conocer de la demanda presentada contra el inciso 3º del artículo 54 de la ley 31 de 1992, en la parte que literalmente dice: “a menos que por razones de interés general para la economía nacional, a

juicio de la Junta, deban mantenerse bajo reserva que en ningún caso podrá exceder de 3 años, contados a partir de su elaboración”.

Notifíquese, cópiese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Al respecto ver la sentencia C-447 de 1997. En el mismo sentido Sentencia C-131/93 MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 1.4, C-024/94 Fundamento Jurídico No 9.1.c, C-509/96 y C-236/97.

2 Ver sentencia C-1052 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento 3.4.2.

3 Ibídem

4 Sentencia C-447 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero, fundamento 2.

5 Sentencia C-089 de 1994. MP Eduardo Cifuentes Muñoz, Fundamento 1.4.

6 Cfr. las Sentencias C-1052 de 2001, C-402 de 2001, C-142 de 2001, C-561 de 2000, C-1370 de 2000, C-986 de 1999 y C-447 de 1997, entre muchas otras.