

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA Y RELATIVA-Distinción

En materia de omisiones legislativas, existen dos clases: las absolutas y las relativas. En las primeras no existe ningún desarrollo del precepto constitucional en la ley. En las segundas, si bien existe una disposición legal en la cual, en principio, se cumple el deber constitucional, lo cierto es que se muestra incompleta, pues le hace falta “un ingrediente, consecuencia o condición que resultaba esencial para armonizar el texto legal con los mandatos previstos en la Carta Política.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Impone al demandante una mayor carga argumentativa

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Exigencias

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Elementos que la configuran

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Incumplimiento de carga argumentativa

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Omisión advertida por el demandante no se predica de norma acusada

Expediente: D-13.726

Demanda de inconstitucionalidad presentada por Silvia Natalia Luna Niño en contra del artículo 217 (parcial) del Código Civil, modificado por el artículo 5 de la Ley 1060 de 2006

Magistrado ponente:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., tres (3) de junio de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y

legales, en particular de aquella que le confiere el artículo 241.4 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El 26 de marzo de 2020, la ciudadana Silvia Natalia Luna Niño presentó demanda de inconstitucionalidad contra la disposición normativa: “o quien acredite sumariamente ser el presunto padre o madre biológico”, contenida en el artículo 217 del Código Civil, modificado por el artículo 5 de la Ley 1060 de 2006. En ella solicita a esta Corporación que declare la exequibilidad condicionada de dicha expresión, bajo el entendido de que la impugnación de la paternidad o de la maternidad debe formularse dentro de los 140 días siguientes a aquel en que se tuvo conocimiento de que se es el padre biológico o la madre biológica. Considera que la falta de un plazo perentorio para la impugnación de la paternidad o de la maternidad constituye una omisión legislativa relativa, que es incompatible con lo dispuesto en los artículos 14, 42 y 44 de la Constitución Política, y con la Convención de los Derechos del niño.

1. El 7 de mayo de 2020, el expediente D-13.726 fue repartido al despacho del Magistrado sustanciador. Por medio de Auto del 26 de mayo siguiente, se inadmitió la demanda, por no satisfacer los mínimos argumentativos de certeza, especificidad y suficiencia.

1. La demanda fue corregida en su debida oportunidad. Por ello, y con fundamento en el principio pro actione, la demanda fue admitida mediante Auto del 17 de mayo de 2020. En esta providencia se dispuso, además, fijar en lista el asunto, hacer la comunicación prevista en el artículo 244 de la Constitución, invitar a participar del proceso a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a las Facultades de Derecho de las Universidades Pontificia Bolivariana, de los Andes, de Antioquia, de Medellín, de Nariño, del Norte, del Rosario, Externado de Colombia, Javeriana, Libre, Nacional,

Mariana y Sergio Arboleda, y dar traslado a la Procuraduría General de la Nación para que rindiese el concepto a su cargo.

A. Norma demandada

A continuación, se transcribe la norma demandada y se subraya la expresión específicamente cuestionada por la demandante:

“LEY 84 DE 18731

(26 de mayo)

CÓDIGO CIVIL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA CÓDIGO CIVIL DE LA UNIÓN

EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA DECRETA:

[...]

LIBRO PRIMERO DE LAS PERSONAS

[...]

TITULO X

DE LOS HIJOS LEGÍTIMOS CONCEBIDOS EN MATRIMONIO

CAPITULO I REGLAS GENERALES

[...]

ARTICULO 217. PLAZO PARA IMPUGNAR. < Modificado por el artículo 5 de la Ley 1060 de 2006> El hijo podrá impugnar la paternidad o la maternidad en cualquier tiempo. En el respectivo proceso el juez establecerá el valor probatorio de la prueba científica u otras si así lo considera. También podrá solicitarla el padre, la madre o quien acredite sumariamente ser el presunto padre o madre biológico.

La residencia del marido en el lugar del nacimiento del hijo hará presumir que lo supo inmediatamente, a menos de probarse que por parte de la mujer ha habido ocultación del

parto.

PARÁGRAFO. Las personas que soliciten la prueba científica lo harán por una sola vez y a costa del interesado; a menos que no cuenten con los recursos necesarios para solicitarla, podrán hacerlo siempre y cuando demuestren ante ICBF. que no tienen los medios, para lo cual gozarán del beneficio de amparo de pobreza consagrado en la Ley 721 de 2001”.

B. La demanda

1. Para sustentar la violación de las normas superiores, comienza por destacar que el artículo 217 del Código Civil no prevé un término para que “quien acredite sumariamente ser el presunto padre o madre biológico”, impugne la paternidad o la maternidad. Este término tampoco está previsto en los demás artículos de dicho código. En esa medida, aduce que, al no existir un término de caducidad, se desconocen los derechos de los niños, niñas y adolescentes a tener una familia y no ser separados de ella, a la identidad y a la personalidad jurídica, pues se abre la posibilidad de que su paternidad o maternidad pueda impugnarse en cualquier tiempo, quedando su estado civil en entredicho y sujeto una incertidumbre permanente. Dentro de ese contexto, alega un único cargo de inconstitucionalidad.

1. La demandante considera que existe una omisión legislativa relativa y, al respecto, argumenta:

(i) Que el padre o la madre que figuran como tales en el registro civil de nacimiento están sometidos a un término de caducidad de 140 días para impugnar la paternidad o la maternidad. Este término se cuenta a partir de la fecha en la que tuvieron conocimiento de no ser los padres biológicos, para intentar la impugnación de la paternidad (art. 216 C.C.). En cambio, cuando se trata del padre o de la madre biológica, pese a que lo sepan, no están sometidos a ningún término de caducidad para impugnar la paternidad o la maternidad. A juicio de la actora, no existen razones constitucionales ni legales que respalden el hecho de que se haya omitido establecer un término de caducidad también en el caso de estos últimos, contrario a lo que ocurre con quienes tienen asignada la calidad de padres del hijo

cuya paternidad se pretende impugnar.

(ii) Que la Constitución, en sus artículos 42 y 44, establece el deber del Estado de garantizar los derechos de los niños y de darles prevalencia frente a los derechos de los demás, lo cual no se cumple con la omisión del legislador de establecer un término de caducidad en el supuesto de “quien acredite sumariamente ser el presunto padre o madre biológico”.

C. Intervenciones y concepto del Ministerio Público

a) Ministerio de Justicia y del Derecho

1. Esta entidad solicitó a la Corte que se declare inhibida por ineptitud sustancial de la demanda. A su juicio, el cargo por omisión legislativa relativa carece de certeza. Sostiene que la inexistencia de un término de caducidad para que el padre o madre biológicos pueda impugnar la paternidad o la maternidad obedece a la voluntad expresa del legislador. La ley le permite al padre o madre biológicos impugnar la paternidad o la maternidad en cualquier tiempo, como puede constatarse en el artículo 406 del Código Civil, según el cual “ni prescripción ni fallo alguno, entre cualesquiera otras personas que se haya pronunciado, podrá oponerse a quien se presente como verdadero padre o madre del que pasa por hijo de otros, o como verdadero hijo del padre o madre que le desconoce.”

b) Universidad del Rosario

1. Esta institución pidió que se declare la exequibilidad de la norma demandada. Luego de distinguir entre la acción de impugnación de la paternidad y la acción de investigación o reclamación de la paternidad, y de realizar un recuento de las actuaciones surtidas durante el trámite legislativo que culminó con la expedición de la Ley 1060 de 2006, concluye que el término de caducidad para que el presunto padre o madre biológico impugne la paternidad se contempló en el proyecto original que fue discutido en la Cámara de Representantes. Sin embargo, en atención a lo previsto en el artículo 406 del Código Civil, que regula la acción de reclamación de la paternidad, y a la determinación de su carácter preferente conforme a lo

señalado en la Sentencia C-109 de 1995, en el primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, se decidió eliminar cualquier límite temporal que le impidiera a los padres biológicos no solo impugnar la paternidad, sino reclamarla para sí, en cualquier tiempo.

1. En ese sentido, considera que en estos casos la impugnación de la paternidad o de la maternidad, por el padre o la madre biológicos, necesariamente ella debe acumularse a la reclamación de la paternidad o maternidad, a fin de que se declare la existencia jurídica del nuevo vínculo paternofilial, de modo que al converger ambas acciones habrá de darse aplicación preferente al artículo 406 del Código Civil, en los términos de la Sentencia C-109 de 1995. Por consiguiente, sugiere que en el análisis de constitucionalidad del artículo 217 del Código Civil, parcialmente demandado, se integre la unidad normativa con el 406 del mismo ordenamiento, dado que este último no establece un límite temporal para incoar la acción de reclamación de la paternidad “a quien se presente como verdadero padre o madre, del que pasa por hijo de otros”.

1. Con todo, finaliza su intervención señalando que, por la línea del principio pro infans, la garantía plena de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes -y en general de todas las personas- al nombre, a la identidad, a la dignidad humana y a la familia se produce preferentemente cuando se verifica la filiación real, y no otra.

c) Ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña

1. En criterio del interviniente, la norma debe declararse exequible, bajo el entendido de que: “(i) el término de los progenitores para impugnar la maternidad o paternidad de su hijo antes de que cumpla la mayoría de edad no está especificado en el artículo demandado, sino que deriva del interés superior del niño a conocer su verdadera procedencia y recuperar su identidad arrebatada ilegalmente; (ii) el término de los progenitores para impugnar la maternidad o paternidad de su hijo tras la obtención de su mayoría de edad se fundamenta

en la búsqueda de su origen biológico y recuperación de su identidad privada ilegalmente y (iii) la concreción de los términos precedidos y los efectos de dicha impugnación corresponde al Congreso de la República teniendo presente que la maternidad o paternidad se adquiere jurídicamente mediante la filiación mas (sic) es por sí misma independiente de la procreación o la adopción, la normativa constitucional no presume ni establece una primacía o prioridad de la filiación derivada de la procreación y permita al juez determinar de las particularidades del caso la procedencia o no de la misma y tramitar la acción correcta a las pretensiones y el interés superior del niño cuando claramente sea ajena al propósito de la impugnación de la paternidad.”

d) Concepto de la Procuraduría General de la Nación

1. La Señora Procuradora General de la Nación, en concepto número 6911 del 22 de enero de 2021, le solicita a la Corte inhibirse para emitir un pronunciamiento de mérito.

1. En primer lugar, sostiene que la demanda es deficiente en cuanto a la estructuración del cargo por omisión legislativa relativa, porque en ella se ignora que la inexistencia de un término para que el presunto padre o madre biológico impugne la paternidad o la maternidad encuentra razón suficiente en otras disposiciones del Código Civil.

1. En segundo lugar, pone de presente que, cuando el padre o la madre que figuran como tales en el registro civil de nacimiento de una persona impugnan la paternidad o la maternidad, ejercen una acción de carácter negativo, en virtud de la cual su pretensión es únicamente anular el vínculo familiar reconocido hasta ese momento por el derecho. En cambio, cuando el padre biológico o la madre biológica impugnan la paternidad o la maternidad, no solo ejercen una acción de carácter negativo, sino, también, de carácter positivo, que busca declarar la existencia de un nuevo vínculo filial en reemplazo de aquel que se ha pedido anular. Ese doble carácter –negativo y positivo– de la impugnación de la paternidad impulsada por los padres biológicos, se deriva de lo dispuesto en los artículos 218 y 406 del Código Civil. La primera de dichas normas prevé la vinculación, de oficio o a petición de parte, del presunto padre o madre biológico al proceso de impugnación de la

paternidad y, la segunda, regula la acción de reclamación de la paternidad, que no está sujeta a término alguno, y tiene prevalencia sobre las restricciones legales que existen en materia de impugnación, según lo expuesto en la Sentencia C-109 de 1995.

1. En tercer lugar, concluye que la decisión del legislador de no establecer un límite temporal para que el padre o la madre biológica impugne la paternidad o la maternidad “está determinada por una razón suficiente, como lo es la salvaguarda del derecho fundamental a la filiación real, que se concreta en el doble carácter de la pretensión de impugnación de la paternidad cuando es impulsada por alguno de los presuntos padres biológicos”.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, esta Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

B. Cuestión previa: la ineptitud sustantiva de la demanda

1. En su intervención dentro del presente trámite, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y del Derecho le solicitaron a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda. Consideran que el cargo por omisión legislativa relativa no satisface los presupuestos para su admisibilidad. La ausencia de un término de caducidad para que, quien acredite sumariamente ser el padre o la madre biológicos impugnen la paternidad o la maternidad, encuentra razón suficiente en la voluntad expresa del legislador de permitir que aquellos puedan hacerlo en cualquier tiempo como garantía del derecho de todas las personas a su verdadera filiación.

1. Para establecer si en esta oportunidad la Corte debe proferir una decisión inhibitoria como lo proponen los mencionados intervinientes, es menester determinar, previamente, si la demanda presentada por la ciudadana Silvia Natalia Luna Niño se ajusta a los mínimos argumentativos de los cuales depende la viabilidad del juicio abstracto de constitucionalidad.² En particular, será necesario entrar a verificar la aptitud del cargo de inconstitucionalidad consistente en la posible configuración de una omisión legislativa relativa derivada del contenido del artículo 217 del Código Civil, modificado por el artículo 5 de la Ley 1060 de 2006, por cuanto no fija un término de caducidad para que los padres biológicos impugnen la paternidad o la maternidad de quien pasa por hijo de otros.

a) Los requisitos que debe cumplir la demanda de inconstitucionalidad cuando se formula un cargo por omisión legislativa relativa

1. Esta Corporación se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre los requisitos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad para efectos de que el asunto sometido a su consideración pueda ser decidido de fondo.³ En dichos pronunciamientos ha subrayado que las exigencias que rigen en esta materia no resultan contrarias al carácter público de la acción de inconstitucionalidad. Antes bien, responden a la necesidad de establecer una carga procesal mínima, que tiene como finalidad permitir que la Corte Constitucional pueda cumplir de manera eficaz las funciones que le han sido asignadas por la Constitución Política.⁴

1. En esa medida, la exigencia de requisitos mínimos en las demandas de inconstitucionalidad busca “(i) evitar que la presunción de constitucionalidad que protege al ordenamiento jurídico se desvirtué a priori, en detrimento de la labor del Legislador, mediante acusaciones infundadas, débiles o insuficientes; (ii) asegurar que este Tribunal no produzca fallos inhibitorios de manera recurrente, ante la imposibilidad de pronunciarse realmente sobre la constitucionalidad o no de las normas acusadas, comprometiendo así la eficiencia y efectividad de su gestión; y (iii) delimitar el ámbito de competencias del juez constitucional, de manera tal que no adelante, de manera oficiosa, el control concreto y

efectivo de las normas acusadas. De hecho, por regla general, a la Corte Constitucional no le corresponde revisar oficiosamente las leyes, sino examinar las que efectivamente demanden los ciudadanos, lo que implica que esta Corporación pueda adentrarse en el estudio de fondo de un asunto, sólo una vez se presente, en debida forma, la acusación ciudadana.”⁵

1. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1.991, la Corte Constitucional ha establecido que, para que una demanda de inconstitucionalidad sea apta, el demandante debe: 1) señalar las normas que acusa como inconstitucionales; 2) indicar las normas constitucionales que estima infringidas; 3) exponer las razones o motivos por las cuales la norma acusada viola la Constitución; 4) si se trata de la existencia de un vicio en el proceso de formación de la norma, debe, además, indicar el trámite previsto en la Constitución para expedir el acto demandado y el modo como fue desconocido; y, por último, 5) dar cuenta de la razón por la cual la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto.

1. En lo que concierne al requisito de exponer las razones de la violación, la doctrina pacífica y reiterada de esta Sala apunta a que dichas razones deben satisfacer unas condiciones mínimas para que sea posible realizar el control de constitucionalidad. Lo anterior se traduce en que solo habrá lugar a la activación del respectivo juicio de inconstitucionalidad si la acusación presentada se apoya en razones 1) claras, esto es, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento; 2) ciertas, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor; 3) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política; 4) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y 5) suficientes, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto.⁶ Esto es: “plantear al menos un cargo concreto de inconstitucionalidad⁷ que satisfaga dichas condiciones mínimas, es decir, debe proponer una verdadera controversia de raigambre constitucional.”⁸

1. Adicionalmente, conviene destacar que, como guardiana de la supremacía constitucional, la Corte ha determinado que el control de constitucionalidad no solo procede respecto de acciones del legislador, sino también frente a sus omisiones, cuando estas tienen por efecto el incumplimiento de mandatos constitucionales específicos e ineludibles.⁹

1. En materia de omisiones legislativas, existen dos clases: las absolutas y las relativas. En las primeras no existe ningún desarrollo del precepto constitucional en la ley. En las segundas, si bien existe una disposición legal en la cual, en principio, se cumple el deber constitucional, lo cierto es que se muestra incompleta, pues le hace falta “un ingrediente, consecuencia o condición que resultaba esencial para armonizar el texto legal con los mandatos previstos en la Carta Política.”¹⁰

1. Al respecto, cabe precisar que el control que ejerce la Corte Constitucional, por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad, solo procede respecto de las omisiones legislativas relativas. En cambio, las omisiones legislativas absolutas “no son susceptibles de control de constitucionalidad, en tanto se carece de objeto sobre el cual pueda recaer el análisis a cargo de la Corte.”¹¹

1. De este modo, cuando se presenta una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa,¹² a los requisitos generales de cualquier demanda de inconstitucionalidad se añade la exigencia de construir un específico razonamiento tendiente a demostrar que, en efecto, existe una carencia parcial de regulación que resulta violatoria del ordenamiento superior. Esto representa para el demandante una carga argumentativa mucho más exigente, pues de lo que se trata es de plantear un escenario de controversia en el que sea aquel, y no el juez constitucional, quien delimite el marco dentro del cual se habrá de ejercer el control de la norma acusada de una omisión legislativa relativa.¹³

1. En ese entendido, para que una demanda por omisión legislativa relativa pueda generar un pronunciamiento de mérito, la jurisprudencia exige que el demandante: “(i) señale la norma jurídica sobre la cual se predica la omisión; (ii) argumente con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, por qué el texto señalado alberga el incumplimiento de un deber específico consagrado en la Constitución y, a partir de ello, (iii) explique cuáles son los motivos por los que se considera que se configuró la omisión inconstitucional. En particular, debe explicar por qué la norma debería incluir a personas no contempladas; debería prever determinadas consecuencias jurídicas, contar con cierto ingrediente normativo necesario para que la norma sea compatible con la Constitución o prever determinada condición necesaria para su constitucionalidad.”¹⁴

1. Frente a tales exigencias, la Corte ha precisado que la viabilidad para conocer y emitir un pronunciamiento de fondo se halla condicionada a que la omisión sea atribuible directamente al texto de la disposición impugnada y no a ningún otro u otros enunciados no vinculados al trámite de constitucionalidad.¹⁵

1. Particularmente, ha hecho énfasis en la necesidad de que la configuración de la inconstitucionalidad no suponga un ejercicio interpretativo de conjuntos más amplios de disposiciones, de regulaciones distintas o de normas indeterminadas,¹⁶ sino que, por el contrario, la omisión que se planteé pueda coherentemente imputársele a la disposición acusada o, en otros términos, que sea lógicamente atribuible a su texto.¹⁷ Este razonamiento se convierte, así, en fundamento esencial para que el cargo por incumplimiento de una obligación superior, que hace constitucionalmente incompleta la norma demandada, pueda ser conocido y decidido de fondo.¹⁸ Con base en esta regla, la Corte se ha inhibido de proferir decisión de mérito por incumplimiento del requisito de certeza cuando la exclusión normativa, que se alega a título de omisión legislativa, obedece a una lectura aislada, subjetiva, restringida o parcial de la disposición acusada, bien porque el ingrediente, condición normativa, grupo social o consecuencia jurídica que se echa de menos se encuentra contenido en otra norma del ordenamiento jurídico¹⁹ o porque, previamente, por vía de interpretación, fue incorporado por esta Corporación en su

1. Finalmente, cabe añadir que, una vez se ha constatado que la demanda por omisión legislativa relativa es apta, para decidir el fondo de la cuestión es necesario desarrollar un juicio que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, se compone de los siguientes elementos: “(i) la existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con el Texto Superior, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que, en los casos de exclusión, la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado de la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador”.²¹

b) La demanda carece de certeza

1. En el asunto sub judice, la actora enfoca su demanda directamente a cuestionar la supuesta ocurrencia de una omisión legislativa relativa a partir del contenido que, según afirma, debería hacer parte del artículo 217 del Código Civil, tal y como fue modificado por el artículo 5 de la Ley 1060 de 2006, esto es, la fijación de un término de caducidad para que el padre o la madre biológicos impugnen la paternidad o la maternidad, según el caso. Considera que, como consecuencia de dicha omisión, tales sujetos pueden ejercer la acción de impugnación en cualquier tiempo, lo cual, en su entender, desconoce los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes a tener una familia y a no ser separados de ella, a la identidad y a la personalidad jurídica, pues deja su estado civil en entredicho y sujeto una incertidumbre permanente en el tiempo.

1. Vista la anterior acusación, la Sala observa que no están dados los presupuestos necesarios para proferir una decisión de mérito, por lo que se declarará inhibida. En primer lugar, debe advertirse que la demanda carece de certeza, en la medida en que el cargo por omisión legislativa relativa se estructura a partir de una lectura aislada y subjetiva de la disposición acusada, que no tiene en cuenta el sistema normativo que regula las instituciones de la impugnación y de la reclamación de la paternidad o la maternidad.

1. Como ya se mencionó, la demandante acusa al artículo 217 del Código Civil, modificado por el artículo 5 de la Ley 1060 de 2006, de no fijar un término de caducidad para que los padres biológicos impugnen la paternidad o la maternidad, a diferencia de lo que ocurre con los padres presuntos, quienes tienen un plazo de 140 días, contados a partir del momento en que tuvieron conocimiento de no ser el padre o la madre biológicos, para ejercer la acción impugnatoria.

1. Este planteamiento, además de partir de una analogía equivocada, pues la situación de los padres presuntos y la de los padres biológicos no es equiparable en el ámbito de la impugnación de la paternidad o de la maternidad, no tiene en cuenta que el ingrediente normativo supuestamente excluido se halla contenido en otra norma del Código Civil, específicamente, en el artículo 406, que consagra la imprescriptibilidad de la acción de reclamación de la paternidad o de la maternidad en favor de quien “se presente como verdadero padre o madre del que pasa por hijo de otros.” Es decir, faculta a los padres biológicos para indagar y reclamar ese estado civil en cualquier tiempo.

1. En este punto, conviene señalar que no es lo mismo impugnar un estado civil que reclamarlo. Se trata de acciones que regulan situaciones jurídicas distintas. Sin embargo, en algunas circunstancias, necesaria e indefectiblemente convergen ambas acciones. Así, por ejemplo, en el caso de los padres biológicos, estos no podrían obtener una declaración judicial de paternidad o de maternidad sin antes intentar que se destruya el vínculo paternofilial que cubija al hijo que tiene por padres a otros. Ello significa que, a diferencia de

los padres presuntos, quienes al ejercer la impugnación únicamente pretenden que se declare que no son el verdadero padre o la verdadera madre de hijo que pasa por suyo, los padres biológicos, en cambio, solo pueden impugnar si su propósito está orientado a que, una vez destruida la presunción legal de paternidad, consigan reclamar para sí la filiación que aún no se les ha reconocido.

1. En esa medida, cabe afirmar que la acción de reclamación regulada en el artículo 406 del Código Civil toma aspectos de la impugnación que le son inescindibles; de ahí que, en la Sentencia C-109 de 1995, la Corte haya precisado que, cuando una persona acumula la impugnación con la acción de reclamación de la paternidad o de la maternidad, el proceso se regirá, en adelante, por el amplio contenido de dicho artículo y no por las normas restrictivas que regulan la impugnación, lo que les permite reclamar la verdadera filiación en cualquier tiempo.

1. Tal y como lo advirtieron el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y del Derecho en este proceso, no es que el legislador se haya abstenido de fijar un término de caducidad para el ejercicio de la acción impugnatoria de la paternidad o la maternidad por parte de los padres biológicos –como se plantea en la demanda–, sino que ha sido su voluntad expresa permitir que aquellos puedan intentar esta acción en cualquier tiempo conforme a la regla de imprescriptibilidad prevista en el artículo 406 del Código Civil.

1. Desde esta perspectiva, por una parte, no puede configurarse una omisión legislativa relativa cuando el propósito expreso del legislador fue descartar cualquier límite temporal que le impidiera al padre biológico o la madre biológica no solo impugnar la paternidad o la maternidad, sino reclamarla para sí, en cualquier tiempo. Y, por otra, tal omisión no se configura cuando dicho propósito expreso responde a un principio de razón suficiente, como es el de garantizar la filiación real de las personas.

1. En consecuencia, comoquiera que la demandante no tuvo en consideración estos elementos al momento de formular el cargo por omisión legislativa de relativa y, por lo mismo, la exclusión normativa que alega no se deriva de lo dispuesto en la norma acusada, el cargo carece de aptitud sustantiva, pues no se cumple el primero de los requisitos que habilitan su estudio de fondo, esto es, la existencia de una norma sobre la cual se predique la omisión.

c) La demanda no demuestra la existencia de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador

1. Aunado a lo anterior, la Corte observa que la demanda no cumple con el segundo de los requisitos que se exigen cuando se formula un cargo por omisión legislativa relativa, que consiste en demostrar que tal omisión es consecuencia de la inobservancia de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador.

1. Como se recordará, la actora sostiene que la ausencia de un término de caducidad para el ejercicio de la acción impugnatoria de la paternidad o de la maternidad por parte de los padres biológicos resulta incompatible con los mandatos contenidos en artículos 14, 42 y 44 superiores. Estima que la conformación del orden familiar requiere de cierta estabilidad en las diversas formas como se relacionan sus miembros y, especialmente, cuando están de por medio niños, niñas y adolescentes. Por ello, dejar abierta la posibilidad de que, en cualquier momento, quien crea ser el padre o la madre biológicos, entren a cuestionar el estado civil que un niño o niña viene poseyendo, lesiona tal estabilidad familiar y compromete su interés superior.

1. Sin embargo, en los fundamentos de su demanda no explica, con argumentos ciertos, específicos y suficientes, las razones por las cuales de los artículos 14, 42 y 44 de la Constitución Política resulta imperativo para el legislador establecer un término de caducidad para el ejercicio de las acciones judiciales tendientes a impugnar y reclamar el estado civil que actualmente posee una persona y, en particular, un niño, niña o adolescentes, por quien aduce ser el padre biológico o la madre biológica. Sobre todo, cuando esta Corporación ha

defendido el derecho de todas las personas a su verdadera filiación, es decir, la que surge de la adecuación de la verdad jurídico-formal a la verdad biológica, derecho que se predica tanto desde la perspectiva del hijo a conocer su identidad real como desde la configuración de la paternidad que es una proyección de la persona.²²

1. De esta manera, la Sala encuentra que el planteamiento de la actora corresponde a una mera inferencia, pues lo cierto es que las normas constitucionales en cita, a pesar de que contienen mandatos generales de protección de los derechos de todas las personas al reconocimiento de su personalidad jurídica, a la familia, y los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, en especial, a la identidad personal y a tener una familia y no ser separados de ella, no se entienden como una obligación constitucional específica de prever un término de caducidad para que los padres biológicos puedan impugnar y reclamar la paternidad o la maternidad.

d) La demanda no precisa las razones que explicarían por qué la norma acusada debía contar con un límite temporal específico para ser compatible con la Constitución Política

1. En línea con lo anterior, también se observa que la demanda no cumple con el tercero de los requisitos que deben acreditarse para que un cargo por omisión legislativa relativa sea apto, pues en ella no se logra explicar por qué, frente a los padres biológicos, el artículo 217 del Código Civil ha debido fijar un término de caducidad para que la norma se entienda ajustada a la Constitución.

1. Lo que se aprecia es que la demandante se limita a reiterar su argumentación general en torno a la prevalencia de interés superior del menor sin precisar, en concreto, las razones que harían injustificada la alegada omisión del legislador.

1. En efecto, no revela por qué la ausencia de un término de caducidad desconocería los

artículos 14, 42 y 44 de la Constitución, si las acciones de reclamación del estado civil son imprescriptibles con respecto a los padres biológicos, según lo dispuesto en el artículo 406 del Código Civil, y la propia Corte Constitucional ha encontrado justificado que, en algunos casos, no se establezca un límite temporal para impugnar la paternidad o la maternidad, en procura de garantizar el derecho de todas las personas a reclamar su filiación verdadera, otorgándole prevalencia a la regla de imprescriptibilidad contenida en aquella norma sobre las restricciones que existen en materia de impugnación (C-109 de 1995).

1. En ese orden de ideas, como se anticipó, la Sala Plena se inhibirá de proferir pronunciamiento de fondo.

E. Síntesis de la decisión

1. Le correspondió a la Corte Constitucional conocer de una demanda de inconstitucionalidad formulada contra la expresión normativa: “o quien acredite sumariamente ser el presunto padre o madre biológico”, contenida en el artículo 217 del Código Civil, modificado por el artículo 5 de la Ley 1060 de 2006. La demandante consideró que la falta de señalamiento de un plazo perentorio para el ejercicio de la acción de impugnación de la paternidad o de la maternidad, por parte de los padres biológicos, constituye una omisión legislativa relativa, incompatible con los mandatos superiores que consagran el derecho de todas las personas al reconocimiento de su personalidad jurídica, a la familia, así como los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, en especial, a la identidad personal y a tener una familia y no ser separados de ella (arts. 14, 42 y 44 de la Constitución).

1. Como cuestión previa, la Sala analizó si el cargo planteado en la demanda tenía o no aptitud sustancial. Luego de precisar los requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad y, de manera especial, los requisitos que debe satisfacer un cargo por omisión legislativa relativa, se estableció que la demanda carece de certeza; que la demanda no demuestra la existencia de un deber específico impuesto por el Constituyente al

legislador; y que la demanda no precisa las razones que explicarían por qué la norma acusada debía contar con un límite específico para ser compatible con la Constitución Política.

1. En cuanto a lo primero, se constató que la demanda parte de una lectura aislada de la norma demandada, que pasa por alto la existencia de otra norma que regula la impugnación de la paternidad o la maternidad por el padre o la madre biológicos, que debe considerarse de manera necesaria para establecer el contenido objetivo de aquella. Esta aproximación a la norma demandada omite, además, que sobre esta materia existe una sentencia de constitucionalidad, la C-109 de 1995, que pone de presente la finalidad que subyace a la decisión del legislador de no fijar un término de caducidad o de prescripción, para la antedicha impugnación.

1. En cuanto a lo segundo, si bien la demanda alude a los derechos de los niños y, en especial, a tener un estado civil, lo cierto es que de ello no se sigue que el legislador tenga el deber constitucional de establecer un término de caducidad para la impugnación de la paternidad o la maternidad por parte del padre o de la madre biológicos. Por otro lado, debe destacarse que la Constitución, como lo estableció la Sala en la referida sentencia, protege el derecho de todas las personas a su verdadera filiación.

1. Por último, al desconocer la demanda las razones por las cuales el legislador ha previsto que la impugnación de la paternidad o de la maternidad pueda hacerse por el padre o la madre biológicos en cualquier tiempo, no muestra por qué es necesario establecer un término de caducidad para que la norma demandada sea compatible con la Constitución Política.

1. En vista de las anteriores circunstancias, la Sala concluyó que la demanda no tiene aptitud sustancial y, por tanto, decidió inhibirse de proferir decisión de mérito.

III. DECISIÓN

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

INHIBIRSE de proferir decisión de mérito respecto de la expresión: “o quien acredite sumariamente ser el presunto padre o madre biológico”, contenida en el artículo 217 del Código Civil, modificado por el artículo 5 de la Ley 1060 de 2006, por ineptitud sustancial de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial 2.867 del 31 de mayo de 1873.

2 De acuerdo con lo previsto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, toda demanda de inconstitucionalidad debe contener: 1) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcritas literalmente por cualquier medio o aportándose un ejemplar de la publicación oficial; 2) la indicación de las normas constitucionales infringidas; 3) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas concepto de la violación; 4) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso, y 5) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

3 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1095 de 2001, C-1143 de 2001, C-042 de 2002, C-405 de 2009, C-128 de 2011, C-584 de 2015, C-673 de 2015, C-658 de 2016, C-148 de 2018, C-190 de 2019, C-457 de 2020, entre otras.

4 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-980 de 2005 y C-501 de 2014, entre otras.

5 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-447 de 1997, C-641 de 2010 y C-584 de 2015.

6 En la Sentencia C-1052 de 2001, sistematizando los lineamientos fijados por la jurisprudencia, la Corte definió las circunstancias a partir de las cuales un cargo se entiende

debidamente estructurado. De ahí que el citado fallo sea objeto de reiteración por la Corte en innumerables pronunciamientos.

7 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-236 de 1997, C-447 de 1997, C-426 de 2002, C-170 de 2004 y C-586 de 2016.

8 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-509 de 1996, C-237 de 1997, C-447 de 1997 y C-426 de 2002.

9 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-942 de 2010, C-185 de 2002, C-533 de 2012, C-522 de 2009, C-427 de 2000, C-833 de 2013, C-497 de 2015, C-583 de 2015, C-533 de 2012, C-1009 de 2005, C-351 de 2013, C-221 de 2017 y C-352 de 2017, entre otras.

10 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-031 de 2018.

11 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-329 de 2019.

12 Como lo ha sostenido la Corte, pueden existir omisiones legislativas absolutas y omisiones legislativas de carácter relativo. Las primeras se predicen en aquellos casos en los que preceptos constitucionales han ordenado expresamente al legislador el desarrollo o la precisión de determinadas materias y aquél no ha provisto ninguna norma tendiente a dar cumplimiento al mandato de actuación. A las segundas, en cambio, se hace referencia cuando el Congreso ha creado una cierta regulación o régimen dentro del cual, sin embargo, ha omitido incluir ingredientes cuya incorporación resultaba constitucionalmente obligatoria. Las omisiones legislativas absolutas escapan por completo de la competencia de la Corte, debido a que, por definición, no existe ninguna norma susceptible de ser confrontada, objetiva y materialmente, con las disposiciones constitucionales, aspecto que técnicamente distingue el control jurisdiccional (241 C.P.). Por el contrario, las omisiones legislativas relativas pueden ser objeto de revisión por la Corte, por cuanto este se dirige contra una norma específica, a la que se atribuye excluir elementos que, desde el punto de vista constitucional, era imperativo integrar. En la Sentencia C-185 de 2002, la Corte indicó. “Tratándose de la omisión absoluta, es claro que el órgano de control carece de competencia para emitir pronunciamiento de fondo, pues la misma comporta una ausencia total e íntegra de normatividad que, en cualquier caso, impide una confrontación material, objetiva y verificable con el texto de la Carta Política, aspecto que resulta relevante al proceso de

constitucionalidad, en cuanto responde a la técnica a partir de la cual éste último se edifica, configura y desarrolla... Por el contrario, en el caso de la llamada omisión relativa o parcial, la competencia de la Corte Constitucional para proferir decisión de fondo está plenamente justificada, pues aquella se edifica sobre una acción normativa del legislador, específica y concreta, de la que éste ha excluido determinado ingrediente o condición jurídica que resulta imprescindible a la materia allí tratada, o que habiéndolo incluido, termina por ser insuficiente e incompleto frente a ciertas situaciones que también se han debido integrar a sus presupuestos fácticos”. Ver, así mismo, Corte Constitucional, Sentencias C-942 de 2010, C-1052 de 2001, C-405 de 2009 y C-434 de 2010.

13 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-121 de 2018 y C-188 de 2019.

14 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-027 de 2020.

15 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-185 de 2002 y C-221 de 2017.

16 La Corte Constitucional ha señalado: “la doctrina de esta corporación ha definido que sólo es posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada. En este sentido, la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo queda supeditada al hecho de que la omisión sea predicable directamente del dispositivo impugnado, y en ningún caso de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso” (Sentencia C-454 de 2006). Cfr., en el mismo sentido, Corte Constitucional, Sentencias C-533 de 2012, C-528 de 2003, C-185 de 2002, C-871 de 2002, C-041 de 2002, C-427 de 2000, C-1549 de 2000 C-543 de 1996 y C-1009 de 2005.

17 La Corte ha indicado algunas veces que se trata de una exigencia de coherencia. Al respecto, ver la Sentencia C-528 de 2003.

18 En casos excepcionales es posible integrar la unidad normativa que permite extender el examen de constitucionalidad a normas no acusadas, pero solo si la demanda cumple los requisitos formales y sustanciales para un pronunciamiento de fondo

19 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-135 de 2018, C-189 de 2017, C-311 de 2003 y C-572 de 2019.

20 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-105 de 2018, C-584 de 2015 y C-572 de 2019.

21 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-494 de 2016, C-572 de 2019 y C-027 de 2020.

22 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-109 de 1995 y C-358 de 2015.