

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-Falta de especificidad y certeza en los cargos e indebida interpretación de la disposición acusada

El demandante no logra demostrar una oposición objetiva, verificable y concreta entre el contenido de la disposición impugnada y las normas constitucionales invocadas. El actor sostiene que la norma censurada incurre en una omisión legislativa relativa y que por esa supuesta carencia de regulación resulta opuesta a la Carta Política. Sin embargo, en tanto parte de un entendimiento equivocado de su sentido y alcance, el cargo no tiene la capacidad de evidenciar que el precepto incurre en la omisión que le atribuye y, por ende, tampoco de mostrar la manera puntual en la cual se genera una contradicción entre la norma y las disposiciones constitucionales.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-Falta de suficiencia

El cargo resulta carente de suficiencia por cuanto no proporciona argumentos adicionales tendientes a sustentar por qué y de qué manera el fragmento demandado desconoce la obligación de intervención del Estado en la economía, la libertad de empresa, el derecho a la igualdad y el derecho de los consumidores a escoger entre los proveedores de un servicio el de su preferencia. La demanda no proporcionan razones para ilustrar el modo en que el segmento objeto de impugnación vulnera los mandatos de la Carta Política que se estiman infringidos.

TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASAJEROS-Hace referencia a un tipo de transporte y no a un género del que hagan parte diversas especies o formas de prestación del servicio

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de la admisibilidad

De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la demanda de inconstitucionalidad debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) 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 (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisito de claridad

La claridad hace relación a que los argumentos sean determinados y comprensibles y permitan captar en qué sentido el texto que se controvierte infringe la Carta. Deben ser entendibles, no contradictorios, ilógicos ni anfibológicos. Conforme la exigencia de la certeza, de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda y, de la otra, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga de especificidad

La especificidad de los cargos supone concreción y puntualidad en la censura, es decir, la demostración de que el enunciado normativo exhibe un problema de validez constitucional y la explicación de la manera en que esa consecuencia le es atribuible.

REQUISITO DE PERTINENCIA EN CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance

Es necesario que los cargos sean [...] pertinentes y, por lo tanto, por una parte, que planteen un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y, por la otra, que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia constitucional, no legal, doctrinal, político o moral. Tampoco el cargo es pertinente si el argumento en que se sostiene se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición.

La suficiencia implica que la demostración de los cargos contenga un mínimo desarrollo, en orden a demostrar la inconstitucionalidad que le imputa al texto demandado. El cargo debe

proporcionar razones, por lo menos básicas, que logren poner en entredicho la presunción de constitucionalidad de las leyes, derivada del principio democrático, que justifique llevar a cabo un control jurídico sobre el resultado del acto político del legislador.

LEY-Presunción de constitucionalidad

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-

Requisitos de procedibilidad

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Concepto

Una omisión legislativa relativa [...] ocurre cuando el Congreso ha creado una disposición pero deja de introducir elementos que, a la luz de los mandatos superiores, hacen que ella resulte incompleta, arbitraria, inequitativa, inoperante o ineficiente y vulneratoria del principio de igualdad, del debido proceso u otras disposiciones de rango constitucional. Pueden haberse omitido grupos de sujetos, deberes, etapas o trámites procesales o administrativos, entre otros, todo lo cual incide en la distribución igualitaria de ventajas, derechos, oportunidades o cargas públicas.

CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Exigencias

CONTROL CONSTITUCIONAL DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos para su procedencia

La existencia de una omisión legislativa relativa requiere constatar (i) que existe una norma sobre la cual se predique 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 que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, 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 la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad injustificada frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA-Formulación directa

contra norma de cuyo texto surge

Al referirse a los requisitos de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad cuando el cargo se propone por la vía de una omisión legislativa relativa, la Sala ha sostenido que la viabilidad de conocer y emitir pronunciamiento de mérito respecto de los cargos formulados se halla condicionada a que la omisión sea atribuible directamente al texto de la disposición impugnada y no a ningún otro u otros enunciados normativos no vinculados al trámite de constitucionalidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Supuesto debe derivarse del contenido normativo demandado

Al referirse a los requisitos de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad cuando el cargo se propone por la vía de una omisión legislativa relativa, la Sala ha sostenido que la viabilidad de conocer y emitir pronunciamiento de mérito respecto de los cargos formulados se halla condicionada a que la omisión sea atribuible directamente al texto de la disposición impugnada y no a ningún otro u otros enunciados normativos no vinculados al trámite de constitucionalidad. Particularmente, la Corte ha subrayado que resulta relevante que la configuración de la presunta inconstitucionalidad no suponga un ejercicio interpretativo de conjuntos más amplios de disposiciones, de regulaciones distintas o de normas indeterminadas.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Ejercicio en cualquier tiempo aunque legislador establezca un término

POTESTAD REGLAMENTARIA-Término considerado como impulsor

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento del requisito de certeza

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Expedición de normas de carácter general para la cumplida ejecución de la ley

TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASAJEROS-Concepto y alcance

El precepto demandado prevé que el Gobierno reglamentará el servicio de lujo dentro de la “modalidad individual de pasajeros”. A juicio del actor, esta última expresión, técnicamente,

solo se refiere al transporte en vehículos taxis y, por lo tanto, excluye el servicio prestado en vehículos de transporte especial y el servicio prestado en vehículos particulares, pese a que estas, en su opinión, también son formas de transporte individual de pasajeros. En otros términos, para el demandante, el servicio individual de pasajeros es un género de transporte público al que pertenecen diversas especies, entre ellas, las mencionadas, de ahí que habrían resultado indebidamente omitidas. La Sala encuentra que la anterior interpretación no se deriva de la disposición acusada. Conforme a los Decretos 91 y 1553 de 1998, 172 de 2001 y 2297 de 2015, el servicio individual de pasajeros es una modalidad de transporte, no un género al que pertenezcan varias formas de llevar a cabo la respectiva prestación. Consecuentemente, el transporte especial y el transporte en vehículos particulares a los cuales se refiere el demandante hacen relación a otras maneras o modos de transporte terrestre, no a distintas manifestaciones de la modalidad de transporte individual.

Referencia: Expediente D-11614

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 6º (parcial) del artículo 32 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país»”.

Actor: Luis Francisco Millán Meléndez

Magistrado Ponente (E):

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, el demandante solicita a la Corte declarar inexecutable el parágrafo 6º (parcial) del

artículo 32 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un Nuevo País»”.

Mediante providencia de dos (2) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), el Magistrado Sustanciador dispuso admitir la demanda por considerar reunidos los requisitos previstos en el Decreto 2067 de 1991, corrió traslado al Procurador General de la Nación y comunicó el inicio del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, a los Ministros del Interior, de Justicia, de Transporte, de Hacienda y Crédito Público y a la Ministra del Trabajo, así como a los Superintendentes de Industria y Comercio y de Puertos y Transporte y al Director del Departamento Nacional de Planeación.

De igual forma, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre la demanda de la referencia, conforme a lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se invitó a participar en el proceso a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado, Libre y Nacional de Colombia, de Los Andes, Javeriana, ICESI de Cali, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario, así como a la Defensoría del Pueblo, al Programa PAIS de la Universidad de Los Andes, a la Fundación Saldarriaga Concha, a la Confederación Colombiana de Consumidores, a la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco) y a la Agencia de Seguridad Vial.

Con el mismo propósito, se convocó, también, a la Asociación Colombiana de Transporte Terrestre Automotor Especial – Acoltes-, a la Asociación Nacional del Transporte – Asotrans-, a la Corporación de Taxis del Distrito Capital- Corpotaxis D. C. y al Sindicato Nacional de Taxistas. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el párrafo demandado, subrayado en los fragmentos objeto de impugnación.

“LEY 1753 DE 2015

(junio 9)

Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país».

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 32. APOYO A LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE. Modifíquese el artículo 132 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

III. LA DEMANDA

El actor considera que los fragmentos acusados contravienen los artículos 13, 24, 25, 47, 189.11, 333, incisos 1 y 4; y 334 de la Constitución Política.

1. Señala que el transporte público y, específicamente, el transporte individual de pasajeros es un servicio público esencial, dada su íntima relación con derechos fundamentales como la libertad de locomoción. Indica que es, además, un complemento indispensable de los sistemas de transporte colectivo, pues resulta la única alternativa para una gran cantidad de usuarios que no pueden acceder a estos, a causa de sus limitaciones físicas o por razones de desabastecimiento en determinadas zonas. Sin embargo, en su opinión, el transporte individual de pasajeros en vehículos taxi presenta actualmente varios problemas.

Con base en conceptos de la Superintendencia de Industria y Comercio, ilustra que existe una parte de la demanda no atendida y otra parte atendida pero insatisfecha, fallas de información y confiabilidad entre conductores y usuarios que repercuten en la seguridad de esa clase de transporte; dificultades de coordinación que obstruyen la interacción entre aquellos y traen como resultado demandas insatisfechas, falta de optimización de los recursos, así como restricciones para el ingreso de nuevos taxis al parque automotor, todo lo cual se refleja en un desabastecimiento del servicio público.

Como respuesta, el demandante señala que en los últimos años nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones han permitido el surgimiento de innovadoras modalidades de transporte individual de usuarios, con la potencialidad de solucionar las referidas fallas del mercado de los taxis. Explica que se trata de empresas que intermedian entre pasajeros y

prestadores del servicio de transporte individual, a través de aplicaciones de teléfonos inteligentes que integran eficientemente sistemas de posicionamiento global (“GPS” por sus siglas en inglés) y medios de pago electrónico.

Los servicios basados en las referidas plataformas se clasificarían en cuatro grupos: (i) servicios que conectan usuarios con conductores de transporte individual en vehículos taxi, (ii) servicios que conectan usuarios con conductores de servicio de transporte especial, (iii) servicios que conectan usuarios con conductores de servicio de transporte de vehículos particulares y (iv) plataformas mixtas que combinan las anteriores modalidades. Estas nuevas formas tendrían, entonces, la capacidad para resolver problemas de información y coordinación del servicio tradicional taxis e introducirían una dinámica competitiva, debido a las diferentes alternativas que ofrecerían a los usuarios.

Tales servicios permitirían una prestación más óptima, eficiente, continua e ininterrumpida del servicio, pues se reducirían los tiempos de espera y de desplazamiento de los usuarios, los costos de operación, la congestión y la contaminación. Así mismo, garantizarían a los pasajeros la posibilidad de conocer las tarifas y, ante todo, desplazarse con mayor seguridad, gracias a que la tecnología que utilizan posibilitaría a aquellos y a los conductores conocer con quién contratan y a las empresas y las propias autoridades públicas mantener un mayor control y vigilancia sobre la actividad transportadora.

2. Según el actor, en atención de las anteriores ventajas, el artículo demandado pretendió regular dicha clase de servicios, calificada en la Ley genéricamente como “servicio de lujo”, a través de un mandato dirigido al Gobierno Nacional para que actualizara la reglamentación vigente en materia de transporte y fomentara el uso de las modalidades basadas en plataformas tecnológicas. Pese a esto, afirma que debido a la desafortunada redacción, la disposición acusada genera un efecto contrario al deseado, pues presenta un déficit regulatorio del servicio de transporte público individual de pasajeros.

Señala que, de acuerdo con la norma, el Gobierno Nacional debe reglamentar el servicio de lujo dentro de la modalidad individual de pasajeros. Sin embargo, su juicio, la expresión “modalidad individual de pasajeros”, en sentido técnico solo se refiere al servicio tradicional de taxis, no a todas las formas de transporte individual. Por esta razón, sostiene que la disposición solo cobija el de transporte que funciona a través de plataformas tecnológicas en

vehículos taxi y excluye del ámbito de regulación todos los demás servicios de transporte individual que emplean dichas plataformas, pero no se prestan en vehículos taxi.

Específicamente, considera que la norma excluye del ámbito de regulación los servicios de transporte individual mediante plataformas tecnológicas que conectan usuarios con conductores de servicios de transporte especial, los servicios de transporte individual de pasajeros a través de plataformas tecnológicas que conectan usuarios con conductores de vehículos particulares y los servicios de transporte individual de pasajeros a través de plataformas tecnológicas mixtas que combinan las anteriores modalidades. El actor afirma que, de este modo, se limita el tipo de empresas que pueden prestar servicios de transporte individual de pasajeros mediante plataformas, pues solo podrían hacerlo las de transporte individual en taxis.

3. Con fundamento en jurisprudencia de la Corte, el demandante sostiene que no existe ninguna razón válida para prohibir los servicios de transporte individual operados a través de plataformas tecnológicas, en modalidades distintas a las de los taxis, que han venido funcionando en el país. Estos no solo no implicarían riesgos para la seguridad de los usuarios ni problemas de movilidad sino que representarían ventajas y la fuente de sustento para muchas personas. La norma acusada sería inconstitucional, en este sentido, porque impediría la referida reglamentación y, por ende, la intervención del Estado en la economía, en orden a promover la competencia, remediar las fallas del mercado de taxis y superar la desprotección de los usuarios.

3.3. En tercer lugar, la norma objetada restringiría las libertades económicas protegidas por la Constitución y, más específicamente, la iniciativa privada de las empresas y personas que se dedican a las modalidades de servicio excluidas de la regulación. Argumenta que, conforme a la jurisprudencia constitucional, esa prerrogativa puede ser limitada únicamente por vía legal, no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa y las restricciones deben obedecer a motivos adecuados y suficientes y al principio de solidaridad que las justifique, así como a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En este caso, el demandante considera que, salvo el primero, ninguno de los requisitos se encuentra satisfecho.

La disposición acusada desconocería el núcleo esencial de la libertad de empresa, por

infracción del derecho a la igualdad, conforme a lo indicado con anterioridad. Así mismo, no existiría justificación válida, basada en el interés social, el ambiente o el patrimonio cultural de la Nación, para la exclusión de la mayoría de servicios de transporte operados por medio de plataformas tecnológicas. Tampoco obedecería al principio de solidaridad, ni resultaría compatible con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, pues, de un lado, no habría beneficios para la comunidad ni para los usuarios del sistema o un resultado constitucionalmente valioso y, del otro, sacrificaría principios superiores que rigen el servicio de transporte.

3.4. En cuarto lugar, en criterio del demandante, la restricción del ámbito de regulación del servicio de transporte individual a través de plataformas tecnológicas desconoce el derecho de los usuarios a escoger entre una multiplicidad de proveedores el de su preferencia. Esto resultaría especialmente grave debido a la relación entre el servicio del transporte y derechos fundamentales como la libertad de locomoción, en particular de personas en situación de discapacidad, y de otros derechos como la seguridad personal y el trabajo.

Con fundamento en los anteriores argumentos, el demandante solicita a la Corte declarar inexecutable los fragmentos que limitan el ámbito de regulación del servicio de transporte individual de pasajeros a través de plataformas al prestado en vehículos taxi y, subsidiariamente, pide declararlos condicionalmente executable, en el entendido de que la reglamentación puede comprender otras modalidades de servicio que utilizan las referidas plataformas.

4. Por otro lado, el demandante afirma que la norma acusada establece un límite temporal de seis (6) meses para que el Gobierno reglamente el servicio de lujo dentro de la modalidad individual de pasajeros en vehículos taxi, lo cual es contrario al artículo 189.11 de la Constitución. Sostiene que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el legislador no puede someter a ningún plazo la potestad reglamentaria y, por ende, la disposición resulta incompatible con la Carta. En consecuencia, solicita a la Corte declarar inexecutable también el segmento que establece dicha limitación temporal.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Intervenciones oficiales

4.1.1. Ministerio de Transporte

El Ministerio de Transporte intervino para cuestionar la aptitud sustantiva de la demanda y, subsidiariamente, defender la constitucionalidad de los apartes demandados.

1. Luego de citar varios pronunciamientos de la Corte sobre los requisitos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad para ser analizada de fondo, el interviniente señala que el actor no demuestra la vulneración de los mandatos de la Carta que estima violados y, en lugar de esto, se concentra en reproches de carácter subjetivo y equívoco contra la disposición acusada. Asevera que el cargo carece de certeza, no es claro, cierto, específico ni suficiente para mostrar las razones por las cuales los fragmentos normativos cuya inexequibilidad pretende son contrarios a la Constitución.

Afirma que los argumentos formulados en la demanda responden a una mera inconformidad subjetiva de interpretación, a conjeturas particulares de conveniencia y no se dirigen contra el texto general y abstracto acusado, sino contra sus efectos particulares y concretos, ajenos al fin y la naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad. El cargo, así mismo, carecería de certeza, pertinencia y suficiencia, por cuanto no existiría un concepto claro de la violación, fundado en la confrontación de la norma legal con la Constitución. Como consecuencia, el interviniente solicita a la Corte inhibirse de adoptar una decisión de fondo. Con todo, el interviniente presenta también algunos argumentos en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada.

2. Después de caracterizar, con fundamento en jurisprudencia de la Corte y varias disposiciones constitucionales, el transporte público como un servicio público esencial cuya regulación corresponde al Estado, y después de hacer un amplio recuento de la normatividad más relevante al respecto (Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, Decretos 1079 de 2015 y 2297 de 2015 y Resolución 2163 de 2016), el representante del Ministerio sostiene que no existe el déficit de regulación que plantea la demanda.

Afirma que el actor parte de una concepción particular de lo que es el servicio de transporte público individual de pasajeros y confunde al lector al afirmar que dentro de esta forma de servicio hay, no una, sino varias modalidades. Explica que, contrario a lo planteado en el cargo, conforme al artículo 2 del Decreto 172 de 2001, no existen ni se puede técnicamente hablar de otras modalidades de servicios de transporte individual de pasajeros diferentes a

las de los vehículos taxi, hoy regulados en dos niveles, básico y de lujo, en el artículo 2.2.1.3.3. del Decreto 1079 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto 2297 del mismo año, mediante los cuales se desarrolló la norma demandada.

Señala que los anteriores decretos son claros en el sentido de que el servicio de transporte individual de pasajeros se presta bajo responsabilidad de una empresa habilitada, sin sujeción a rutas u horarios y el usuario fija el lugar de origen y destino. Así mismo, indica que el servicio se divide en dos niveles: el básico, más asequible a los usuarios en términos económicos, que puede utilizar medios tecnológicos y plataformas que permitan una eficiente y oportuna prestación del servicio y, por otro lado, el servicio de lujo, que ofrece más comodidad y accesibilidad que el servicio básico y contempla el pago únicamente a través de medios electrónicos.

Por lo anterior, en tanto no existirían legalmente modalidades de servicios de transporte público individual diferentes a aquella del taxi, el representante del Ministerio afirma que la disposición objetada no constituye un mandato regulatorio restrictivo o excluyente y, por ende, no adolece del déficit regulatorio que le atribuye el demandante. El interviniente señala que si a lo que se refiere el actor es a otros tipos de servicio de transporte individual no contemplados en la legislación colombiana, con la pretensión de que sean creados, la acción de inconstitucionalidad no es el mecanismo idóneo para el logro de ese fin.

El representante del Ministerio advierte que cualquier otro esquema de prestación del servicio individual de pasajeros no regulado o autorizado por la autoridad de transporte se convierte en un servicio ilegal. En este sentido, indica que las plataformas mediante las cuales se presta el servicio de transporte individual en el nivel de lujo a las que hace referencia el demandante deben constituirse como empresas de transporte y obtener la habilitación para prestar legalmente el servicio, junto con la habilitación de la respectiva plataforma tecnológica, sometidas a la regulación y control del Estado.

El problema, entonces, sostiene el demandante, no consiste en reconocer unas modalidades de servicio que vienen operando ni que no exista razón válida para prohibir la operación de diversos servicios de transporte individual de pasajeros a través de plataformas electrónicas, sino que toda persona natural o jurídica que desee prestar este servicio y el de habilitación de las plataformas tecnológicas solo puede hacerlo siempre que se constituya en empresa de

transporte conforme a las normas pertinentes, dado que se trata de un servicio público esencial que se presta bajo la regulación del Estado.

2. Conforme a los argumentos anteriores, el interviniente señala que la norma acusada no atenta contra el derecho de los usuarios a escoger entre diferentes proveedores del servicio público de transporte, según sus necesidades. Indica que, al contrario, pueden escoger cualquiera de los tipos de servicios legalmente existentes (masivo, colectivo e individual) y, en el transporte individual, optar por el servicio básico o de lujo, acorde con su interés y presupuesto. Precisa que, en este sentido, la demanda incurre en el error de considerar legales proveedores de servicios de transporte no reconocidos oficialmente, que no son una empresa de transporte legalmente habilitada y tampoco pertenecen a la modalidad de servicio individual de pasajeros.

3. De otra parte, sostiene que no se desconoce la igualdad de oportunidades en el acceso a la prestación del servicio. Precisa que no hay otros prestadores del transporte público fuera de los reglamentados, pues de lo contrario, se reconocería la existencia de servicios ilegales, no regulados por el Estado y sin control en la legislación colombiana. Señala que los proveedores de estas clases de servicios no pueden argumentar violación del derecho a la igualdad, pues “la legalidad no compite con la informalidad” en igualdad de condiciones de protección. En suma, no sería posible comparar las empresas de transporte legalmente habilitadas con los proveedores de servicio no autorizados ni sometidos a la regulación del transporte.

4. Así mismo, indica que la norma impugnada no desconoce el artículo 333 C.P. sobre las libertades económicas, por cuanto estas, así como la iniciativa privada y la libre competencia, se ven garantizadas desde el punto de vista económico al facilitar el acceso a empresas de transporte urbano sin restricción alguna para participar en el servicio de lujo. Tampoco afectaría el mínimo vital y la subsistencia de las personas, en tanto los supuestos a los que se refiere el actor presupondrían que los particulares hacen uso de sus vehículos para prestar un servicio público no autorizado por la legislación nacional.

5. En relación con el plazo máximo de seis (6) meses indicado en la norma demandada para proceder a su reglamentación, el interviniente advierte que se trata de un término impulsor que no limita ni agota la posibilidad de que el Presidente de la República reglamente la ley en

cualquier tiempo, mientras esté vigente, conforme la jurisprudencia de esta Corte. En este sentido, estima que la disposición resulta ajustada a la Constitución.

Con fundamento en los anteriores argumentos, solicita a la Corte inhibirse de fallar respecto del cargo por déficit de regulación atribuido a la disposición acusada y, en subsidio, declararla exequible. Del mismo modo, solicita declarar compatible con la Constitución el fragmento que fija el término de seis (6) meses al Gobierno Nacional para llevar a cabo la reglamentación correspondiente.

4.1.2. Superintendencia de Puertos y Transporte

La Superintendencia de Puertos y Transporte intervino para cuestionar la aptitud sustantiva de la demanda y justificar la constitucionalidad de los apartes impugnados.

1. El representante de la Superintendencia argumenta que el actor deja de lado el contenido de la disposición acusada y le asigna un alcance a la luz del Decreto 2297 de 2015. Así mismo, indica que, no obstante cita unos artículos de la Constitución como presuntamente desconocidos, estos no son confrontados con la norma demandada ni a ellos se hace relación en cada uno de los cargos. Como consecuencia, solicita a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo. El interviniente, en todo caso, presenta algunos argumentos para respaldar la constitucionalidad de los segmentos demandados.

2. Sostiene que, contrario a lo indicado por el impugnante, el transporte en Colombia se encuentra ampliamente regulado. Ilustra que, conforme al artículo 6 del Decreto 172 de 2001, que reglamenta el transporte individual de pasajeros en vehículos taxi, el servicio debe ser prestado bajo responsabilidad de una empresa de transporte, legalmente constituida y habilitada para el efecto. Así mismo, precisa que se proporciona de manera individual, sin sujeción a rutas ni horarios, el usuario fija el lugar de destino y el recorrido o ruta es determinado libremente por las partes contratantes.

3. De otro lado, discrepa de que la reglamentación del transporte de lujo dentro de la modalidad individual excluya la mayoría de servicios que operan mediante plataformas tecnológicas, como lo cree el actor. Reitera que el servicio de transporte público individual de pasajeros en vehículos taxi solo puede ser prestado por una empresa constituida y habilitada para ese propósito y, por lo tanto, no existen otras modalidades de transporte individual de

pasajeros diferentes a las que se ejercen en vehículos taxis. No podrían considerarse tales, afirma, aquellas a las que hace referencia el demandante como excluidas del ámbito de regulación de la disposición acusada.

4. El representante de la Superintendencia sostiene, además, que el plazo de seis (6) meses para que el Gobierno Nacional reglamente el transporte de lujo no es incompatible con la Constitución, puesto que, según la jurisprudencia de la Corte, si bien el artículo 189.11 C.P. no prevé término para el ejercicio presidencial de la potestad reglamentaria, el tiempo establecido en el artículo debe ser considerado impulsor, con el fin de garantizar el efectivo cumplimiento de las leyes, no como un límite que agota la posibilidad de que el Presidente reglamente la ley en cualquier tiempo durante su vigencia.

5. Agrega que no se infringe el derecho de los usuarios a elegir entre los diferentes prestadores del servicio de transporte público según sus necesidades, dado que las empresas de tecnología no proveen ese tipo de servicio. El ejercicio de dicha prerrogativa se ejercería entre empresas debidamente habilitadas y vigiladas, lo que además garantizaría al usuario la prestación de un servicio seguro. Por la misma razón, la norma no desconocería la libertad económica, pues no se restringiría la creación de nuevas empresas de transporte que satisfagan los requisitos legales, en un marco de libre competencia empresarial.

6. Con fundamento en las anteriores razones, el interviniente solicita a la Corte declarar exequible los fragmentos impugnados.

4.1.3. Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) intervino para cuestionar la aptitud sustantiva de la demanda y defender la compatibilidad de la disposición acusada con la Constitución.

1. El representante del DNP referencia jurisprudencia de la Corte sobre las exigencias que deben ser satisfechas por una demanda de inconstitucionalidad para ser examinada de fondo y sostiene que el actor parte de una interpretación de la disposición impugnada que no se desprende de ella, por cuanto la intención y finalidad del legislador son diferentes a las que aquél presupone.

Mientras que el actor considera que el objetivo era actualizar la regulación sobre el

transporte para permitir y reglamentar la prestación del transporte individual de pasajeros a través de plataformas tecnológicas, en realidad, conforme a la norma acusada, su propósito central serían los modelos para la gestión de la movilidad en las ciudades, dentro de los cuales estaría el uso de tecnologías, con el fin de llevar a cabo el seguimiento, control y monitoreo de las distintas vías del país y su comportamiento en términos de movilidad, con el fin de que las autoridades puedan adoptar medidas que contribuyan a mejorar el desplazamiento de los ciudadanos, propósito este completamente distinto al concebido por el demandante.

En razón de lo anterior y de que, además, los cargos son inciertos, insuficientes, basados en apreciaciones e interpretaciones desprovistas de “rigurosidad”, el representante del DNP considera que la demanda carece de aptitud sustantiva para ser analizada de fondo. Con todo, ofrece algunos argumentos para sustentar la constitucionalidad de la norma objeto de impugnación.

2. El interviniente indica que el legislador dispuso reglamentar el servicio de transporte de lujo dentro de la modalidad de transporte individual de pasajeros para brindarles mayor seguridad y comodidad. En este sentido, argumenta que la circunstancia de que el transporte individual de pasajeros sea prestado por personas no autorizadas conforme al marco normativo vigente no significa que exista un déficit regulatorio en relación con ellas. Apunta que, al contrario, quienes deseen prestar el servicio deben sujetarse a las reglas dispuestas en el ordenamiento jurídico, pues de lo contrario ponen en riesgo la vida y la seguridad de los ciudadanos.

3. Por otro lado, el interviniente subraya que si bien el legislador dispuso la reglamentación del servicio de transporte individual, conocido como servicio de lujo, esto no significa ni de ninguna manera impide, desde el punto de vista constitucional o legal, que el Gobierno Nacional pierda competencia para crear o reconocer otras formas de prestación del servicio de transporte. Esta competencia, además, no expiraría ni se agotaría por el hecho de que la norma haya fijado un término de 6 meses para reglamentar el servicio de lujo, pues, conforme a la jurisprudencia de la Corte, la potestad reglamentaria por parte del Gobierno podría ser ejercida en cualquier tiempo.

4. El representante del DNP afirma que la disposición acusada tampoco vulnera la libertad de

los usuarios a escoger libremente el prestador del servicio de transporte. Sostiene que esta es una actividad regulada y, por consiguiente, dicha facultad de los ciudadanos solo puede ser ejercida frente a empresas que hayan sido previamente autorizadas y habilitadas por la autoridad competente, en procura de garantizar la eficiente prestación del servicio y la salvaguarda y seguridad de los intereses de los propios usuarios.

5. Por último, el interviniente discrepa de que la disposición objetada infrinja el derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso a la prestación del servicio, por cuanto los supuestos de hecho a comparar en el análisis planteado por el actor tendrían elementos diferentes. Mientras en un caso se trataría de empresas autorizadas legalmente por el Estado para la prestación del servicio de transporte, en el otro, la prestación la asumirían particulares sin sujeción a régimen legal alguno, sin seguros, permisos, pruebas técnicas, de conducción, etc., y demás elementos propios de una actividad reglada.

Por lo anterior, en tanto los extremos de la comparación no son iguales, de acuerdo con el representante del DNP, tampoco puede predicarse un menoscabo al derecho a la igualdad. De hecho, afirma que si hubiera lugar a considerar la existencia de un trato desigual, quienes estarían en esta situación serían las empresas que, cumpliendo con los requisitos legales, se enfrentarían a particulares que desean prestar el servicio sin sujeción a las normas y sin controles.

6. Con base en los anteriores argumentos, el representante del DNP solicita a la Corte “declararla ineptitud sustantiva de la demanda” y, en su defecto, exequible la disposición impugnada.

4.2. Intervenciones de instituciones académicas

4.2.1. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia intervino para defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

1. El interviniente sostiene que el cargo consiste más en un desacuerdo a nivel de políticas públicas en materia de transporte que a la restricción de una actividad económica en cuanto tal. Indica que en el marco de la potestad constitucional de intervención en la economía, el

Estado creó una nueva categoría para la prestación del servicio de transporte público individual denominada taxis de lujo, luego de observar la transformación del mercado y considerar que existía un segmento de la demanda en el sector insatisfecha, lo cual no implica que se hayan vulnerado los derechos a la igualdad, al trabajo o a la libre competencia económica, ni impide la introducción de modelos basados en plataformas tecnológicas.

2. Desde otro punto de vista, el representante de la Universidad Externado asevera que el párrafo demandado no es una regulación sino un estándar que, en desarrollo de la libertad de configuración del legislador, fija determinada política pública en materia de gestión de la movilidad, para el actual cuatrienio. Advierte que el legislador pretendió solucionar la necesidad de cubrir una demanda insatisfecha en relación con los usuarios del servicio público individual de transporte, pero que si el actor considera que la regulación es un obstáculo, debe el marco normativo conformado por el Decreto 2297 de 2015 y la Resolución 2163 de 2016 que desarrollan la disposición legal, a través de un camino procesal diferente.

1.3. Por último, el interviniente afirma coincidir con el actor en cuanto a que el límite de seis (6) meses impuesto al Gobierno Nacional para la expedición de la reglamentación del llamado servicio de lujo dentro de la modalidad individual de pasajeros no es admisible, conforme a la jurisprudencia de la Corte, puesto que no serían procedentes en ningún caso restricciones de orden temporal a la facultad reglamentaria del Presidente.

Con base en los anteriores argumentos, el representante de la Universidad Externado solicita a la Corte declarar exequible el párrafo impugnado, salvo el fragmento “Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley”, el cual solicita declarar inexecutable.

4.2.1. Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario intervino para cuestionar la aptitud sustantiva de la demanda y proporcionar argumentos en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada.

1. El representante de la Universidad cita jurisprudencia de la Corte sobre los presupuestos que deben reunir una demanda de inconstitucionalidad para ser examinada y argumenta que en este asunto carece de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia. Adolecería de

claridad pues resultaría difícil identificar la normas trasgredidas con la disposición impugnada y la argumentación sería circular y repetitiva. Faltaría también especificidad en los cargos, por cuanto no habrían razones concretas dirigidas a impactar las normas impugnadas, sino que serían ambiguas, indeterminadas, abstractas y vagas.

La demanda carecería de pertinencia, por cuanto el cargo no estaría fundado en el desconocimiento de normas constitucionales, sino en conceptos emitidos por la Superintendencia de Industria y Comercio y en la interpretación que el Gobierno Nacional hizo de la Ley 336 de 1996, al desarrollarla mediante el Decreto 2297 de 2015. Por último, el interviniente indica que la demanda no proporciona una argumentación suficiente, en tanto omite proporcionar todos los argumentos necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad, en especial, frente al cargo de omisión legislativa relativa. El interviniente, con todo, afirma que la norma es constitucional por las siguientes razones.

2. Señala que, al prescribir que deberá reglamentarse el servicio de transporte de lujo dentro de la modalidad individual de pasajeros, el fragmento acusado no excluye la competencia del Gobierno Nacional para regular otras modalidades de servicio público de transporte individual, como lo serían aquellas que utilizan plataformas tecnológicas para la prestación del servicio, pues de hecho el artículo hace mención a esas modalidades alternativas.

Desde otro punto de vista, el interviniente refiere que, a juicio del actor, la norma impugnada excluye de la regulación modalidades alternativas al servicio de taxis de lujo. Esta, sin embargo, sería la interpretación de la norma legal realizada por el ejecutivo al reglamentarla, pero no podría entenderse que la voluntad del legislador haya sido interponer obstáculos a los demás modelos de gestión de la movilidad en las ciudades y limitar su prestación a vehículos taxi. En otros términos, para el representante de la Universidad del Rosario, la norma no debe interpretarse de forma restrictiva, dado que el mismo artículo contempla los medios tecnológicos como alternativas para el manejo del tráfico en los centros urbanos.

3. Con base en los anteriores fundamentos, el interviniente solicita a la Corte declararse inhibida para fallar por ineptitud sustantiva de la demanda y, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de la disposición acusada.

4.3. Asociación Nacional de Transportadores –Asotrans-

La Asociación Nacional de Transportadores intervino para defender la constitucionalidad de la norma impugnada.

1. El interviniente en representación de Asotrans considera que la norma demandada no restringe el mandato regulatorio contenido en la primera parte del párrafo demandado, como lo entiende el actor. Esto, porque al referirse a tecnologías, hace relación a su utilización para contribuir a la gestión del tráfico, lo que significaría que está orientada a la movilidad urbana, no solamente a plataformas de comunicación entre transportador y usuario, sino en especial semaforización y otros servicios inteligentes de control y administración del tráfico.

2. Por otra parte, señala que la disposición acusada no infringe ningún mandato constitucional. Considera que el sector del transporte se ha ido consolidando de manera racional y tiene regulaciones serias y estables desde 1970 para la habilitación, mientras los aplicativos tecnológicos apenas se están desarrollando, pretenden evadir la reglamentación, se hallan sometidos a todo tipo de riesgos y, en especial, no ofrecen seguridad al usuario en los servicios del transporte.

Indica que mientras las empresas constituyen seguros para responder por las posibles eventualidades, tienen planes de seguridad vial, ofrecen subsistemas laborales, respetan reglas de contabilidad y tributación, esto no ocurre con las plataformas electrónicas, que “muchas veces no se sabe siquiera dónde está la sede principal de los negocios”. Estas funcionarían sin formalización laboral, sin seguros, sin esquemas de seguridad vial, sin cumplimiento de normas laborales, de salud ocupacional, etc.

Afirma que el demandante ignora el ámbito legal y operativo en el que se desarrolla el transporte público y pretende, con la defensa de las aplicaciones tecnológicas, desconocer la estructura empresarial al amparo de la cual ha surgido. Por las razones anteriores, el interviniente considera que la norma demandada no infringe ningún mandato constitucional y, en consecuencia, solicita a la Corte declarar su exequibilidad.

4.4. Juan Sebastián Zapata Vásquez

Vencido el término de fijación en lista, fue recibido escrito de intervención suscrito por Juan Sebastián Zapata Vásquez, asesor jurídico de la Empresa TAX COOPEBOMBAS LTDA.,

mediante el cual solicitó a la Corte “manifestarse a favor de (sic) Constitucionalidad del Parágrafo 6 del Artículo 32 de la Ley 1753 de 2015”.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN (E)

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, mediante concepto 006192 de 25 de octubre de 2016, la el Procuraduría General de la Nación solicitó a la Corte declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, por falta de certeza y de pertinencia de los cargos.

5.1. De acuerdo con el Ministerio Público, el actor considera que la norma demandada impide al Gobierno Nacional reglamentar el uso de las plataformas tecnológicas para el servicio individual de pasajeros, debido a que solo establece la posibilidad de reglamentar el nivel de lujo dentro de la modalidad individual, lo que llevaría a entender que la única forma habilitada para dicho fin es la categoría tradicional de los taxis. El argumento, a juicio de la Vista Fiscal, carece de certeza, por cuanto en la actualidad no existiría una definición legal de lo que es la modalidad individual de pasajeros.

De otro lado, la asimilación de aquella modalidad al servicio de taxi sería de naturaleza reglamentaria, por cuanto, según indica, es el Decreto 172 de 2001, compilado en el Decreto 1079 de 2015, el que la lleva a cabo. Por esta misma circunstancia, la pretendida limitación sería únicamente de carácter reglamentario, no de índole legal. El Ministerio Público señala, además, que la exclusión de formas de servicio basadas en plataformas electrónicas, a través de vehículos particulares o de servicio especial para el transporte individual, no se da por efecto de la norma impugnada, sino del artículo 5º de la Ley 336 de 1996, que regula el servicio privado de pasajeros, y del Decreto 348 de 2015, que establece el alcance del servicio especial de transporte.

5.2. Por otro lado, la Vista Fiscal sostiene que si aquello que el accionante reclama es que el legislador debió ordenar la reglamentación del uso de herramientas tecnológicas para superar las asimetrías de la información, la primera parte del parágrafo impugnado prescribe, entre otras cosas, la utilización de tecnologías que contribuyan a la gestión del tráfico, mandato que implicaría para el Gobierno la obligación de considerar su empleo, de modo que la disposición contendría ya la orden que el actor echa de menos.

5.3. La Procuradora sostiene que la demanda, así mismo, carece de pertinencia, pues no ataca la norma acusada en relación con un verdadero parámetro de constitucionalidad. Explica que la potestad reglamentaria está dispuesta constitucionalmente para la cumplida ejecución de las leyes y no viceversa. En este sentido, advierte que plantear la infracción a la potestad reglamentaria debido a que el legislador no permite ir al ejecutivo más allá de la ley es un argumento sin fundamento constitucional alguno.

5.4. Por último, la Vista Fiscal considera que el cargo contra el fragmento de la norma que otorga al Gobierno seis (6) meses para reglamentar la ley carece de certeza, pues la disposición no implica una caducidad ni cercena la potestad reglamentaria, como interpreta el demandante, sino una garantía en forma de obligación para el ejercicio pronto de la potestad reglamentaria que, en principio, es discrecional, no forzosa, pues incluso puede ser llevada a término si el ejecutivo deja vencer el término previsto.

5.5. Con base en las anteriores razones, el Ministerio Público solicita a la Corte declararse inhibida para fallar, por ineptitud sustantiva de la demanda.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

6.1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia, en los términos del artículo 241-4 C.P., puesto que se trata de la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición contenida en una ley de la República.

6.2. Cuestión previa. Aptitud sustantiva de la demanda

Antes de indicar el problema jurídico que debe ser resuelto y la eventual estructura de la justificación de la decisión, es necesario determinar la aptitud sustantiva de la demanda, pues varios de los intervinientes, así como el Ministerio Público, consideran que no cumple con los requisitos mínimos para ser estudiada y solicitan a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo.

6.2.1. Requisitos de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad

6.2.1.1. De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la demanda de

inconstitucionalidad debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) 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 (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

A la luz de lo anterior, una de las exigencias de las demandas de inconstitucionalidad consiste en la formulación de uno o varios cargos contra las normas legales que se impugnan, por desconocimiento de las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas. En este sentido, la Corte ha considerado que dichos cargos deben reunir ciertos requisitos para que se ajusten a la naturaleza normativa, abstracta y comparativa del control que realiza la Corte y permitan comprender el problema de transgresión constitucional que se propone. Este presupuesto ha sido sintetizado en la necesidad de que los cargos sean claros, específicos, pertinentes, suficientes y satisfagan la exigencia de certeza.

La claridad hace relación a que los argumentos sean determinados y comprensibles y permitan captar en qué sentido el texto que se controvierte infringe la Carta. Deben ser entendibles, no contradictorios, ilógicos ni anfibológicos. Conforme la exigencia de la certeza, de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda y, de la otra, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor.

La especificidad de los cargos supone concreción y puntualidad en la censura, es decir, la demostración de que el enunciado normativo exhibe un problema de validez constitucional y la explicación de la manera en que esa consecuencia le es atribuible. Es necesario que los cargos sean también pertinentes y, por lo tanto, por una parte, que planteen un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y, por la otra, que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia constitucional, no legal, doctrinal, político o moral.

Tampoco el cargo es pertinente si el argumento en que se sostiene se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición. Y, por último, la suficiencia implica que la demostración de los cargos contenga un mínimo desarrollo, en orden a demostrar la inconstitucionalidad que le imputa al texto demandado. El cargo debe proporcionar razones, por lo menos básicas, que logren poner en entredicho la presunción de constitucionalidad de las leyes, derivada del principio democrático, que justifique llevar a cabo un control jurídico sobre el resultado del acto político del legislador¹.

6.2.1.2. Ahora, como lo ha reconocido la Corte, el legislador puede vulnerar la Constitución, no solo por acción sino también por omisión². En este sentido, cuando la demanda se orienta a mostrar que la infracción a la Carta se origina en una omisión legislativa relativa³, a los anteriores requisitos se añade la exigencia de construir un específico razonamiento tendiente a mostrar que, en efecto, existe una carencia de regulación violatoria de preceptos de la Constitución.

Una omisión legislativa relativa, ha precisado la Corte, ocurre cuando el Congreso ha creado una disposición pero deja de introducir elementos que, a la luz de los mandatos superiores, hacen que ella resulte incompleta, arbitraria, inequitativa, inoperante o ineficiente⁴ y vulneratoria del principio de igualdad, del debido proceso⁵ u otras disposiciones de rango constitucional⁶. Pueden haberse omitido grupos de sujetos, deberes, etapas o trámites procesales o administrativos, entre otros, todo lo cual incide en la distribución igualitaria de ventajas, derechos, oportunidades o cargas públicas⁷.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la existencia de una omisión legislativa relativa requiere constatar (i) que existe una norma sobre la cual se predique 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 que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, 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 la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad injustificada frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al

legislador⁸.

En el mismo sentido, al referirse a los requisitos de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad cuando el cargo se propone por la vía de una omisión legislativa relativa, la Sala ha sostenido que la viabilidad de conocer y emitir pronunciamiento de mérito respecto de los cargos formulados se halla condicionada a que la omisión sea atribuible directamente al texto de la disposición impugnada y no a ningún otro u otros enunciados normativos no vinculados al trámite de constitucionalidad⁹.

Particularmente, la Corte ha subrayado que resulta relevante que la configuración de la presunta inconstitucionalidad no suponga un ejercicio interpretativo de conjuntos más amplios de disposiciones, de regulaciones distintas o de normas indeterminadas¹⁰. Desde otro punto de vista, este requisito se traduce en que la omisión que se plantea pueda coherentemente imputársele a la disposición acusada o, en otros términos, que sea lógicamente atribuible a su texto¹¹.

Este razonamiento se convierte, así, en la condición fundamental para que el cargo por incumplimiento de una obligación superior que hace constitucionalmente incompleta la norma demandada pueda ser conocido y decidido de fondo. Debe precisarse, sin embargo, que la satisfacción de este presupuesto solo implica que la demanda es formalmente apta y puede ser analizada, no que el elemento considerado por el demandante constitucionalmente obligatorio dentro de la norma efectivamente lo sea y, por lo tanto, se configure una verdadera omisión del legislador. Este es ya el problema constitucional de fondo planteado a la Corte, que deberá ser resuelto en el análisis material de los cargos¹².

En suma, para que una demanda por omisión legislativa relativa sea analizada y decidida se requiere que el actor elabore un razonamiento jurídico, con base en argumentos que satisfagan las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, orientado a mostrar que el enunciado normativo atacado, conforme a un criterio general de coherencia, excluya elementos que, de acuerdo con el demandante, tendría que haber incorporado, a la luz de la Carta Política. De lo contrario, se configurará ineptitud sustantiva de la demanda y la Corte deberá declararse inhibida para fallar¹³.

6.2.1. Inadmisión de la demanda contra el párrafo 6 (parcial), artículo 32, de la Ley 1753 de 2015

6.2.1.1. El Ministerio de Transporte afirma que la demanda no satisface ninguno de los presupuestos formales, que se limita a reproches subjetivos contra la norma impugnada, a conjeturas y afirmaciones de conveniencia y que no contiene un concepto claro de la violación a la Constitución.

Por su parte, la Superintendencia de Puertos y Transporte señala que el actor asigna significado a la disposición atacada, no con base en su contenido, sino en el Decreto que la reglamentó, y que no formula ningún argumento en orden a confrontarla con las normas constitucionales que estima infringidas. Así mismo, a juicio del Departamento Nacional de Planeación, el demandante atribuye a la norma una interpretación que no se desprende de su texto, derivada de una supuesta intención y una finalidad del legislador que tampoco corresponden a la realidad. En su opinión, los cargos desconocen las exigencias de certeza y suficiencia.

Para la Universidad del Rosario, la demanda carece de claridad, pues la norma que se impugna no es fácilmente identificable; de especificidad, a causa de la presunta vaguedad e indeterminación de sus fundamentos; de pertinencia, en razón de que la supuesta infracción a la Carta se basa en conceptos de la Superintendencia de Industria y Comercio y en la interpretación que hizo el Gobierno de la disposición acusada al momento de crear el Decreto que la reglamentó; y de suficiencia, por cuanto no proporciona todos los elementos necesarios para iniciar un estudio de fondo, en especial, los relacionados con la estructuración de una omisión legislativa relativa.

Por último, el Ministerio Público estima que el cargo por déficit de regulación no satisface el requisito de certeza, debido a que el demandante asume que la expresión transporte individual de pasajeros, contenida en el fragmento censurado, se refiere al transporte en vehículos taxi, a pesar de que no existe una definición legal al respecto. Según la Vista Fiscal, esa equiparación se funda en el Decreto 1079 de 2015 y, por lo tanto, la exclusión de regulación que el actor le atribuye a la norma impugnada proviene, así mismo, no de la ley sino del citado Decreto.

La Procuraduría también considera que el efecto excluyente de algunas modalidades de

servicio, como el prestado en vehículos particulares y en automotores de servicio especial que usan plataformas tecnológicas, en lugar de originarse en la norma acusada, trae causa en el artículo 5 de la Ley 366 de 1996 y en el Decreto 348 de 2015, respectivamente. Desde otro punto de vista, estima que el cargo carece de pertinencia, en tanto la norma legal es cuestionada por no permitir al reglamento ir más allá de ella, lo cual no es un argumento de carácter constitucional.

Frente a la acusación contra el segmento que otorga seis meses al Gobierno para llevar a cabo la reglamentación, la Procuraduría objeta falta de certeza, porque el precepto, en su criterio, no implica caducidad ni cercena la potestad reglamentaria, como interpreta el actor. Considera que el tiempo es apenas una garantía en forma de obligación para el ejercicio pronto de la potestad reglamentaria, la cual sigue siendo discrecional y ejecutable incluso luego de haber vencido el término fijado en las disposiciones legales.

6.2.1.2. El actor impugna un fragmento del párrafo 6º, artículo 32, de la Ley 1753 de 2015 (actual Plan Nacional de Desarrollo), sobre el apoyo a los sistemas de transporte. Dicho artículo modificó el artículo 132 de la Ley 1450 de 2011, por el cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. En este se contemplaba, en términos generales, la posibilidad de que el Gobierno apoyara y ampliara financieramente la cobertura de soluciones de transporte masivo con carácter urbano, como los Sistemas Integrados de Transporte Masivo y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público que venían implementándose a nivel nacional, en varias ciudades y centros metropolitanos.

Por su parte, el artículo 32 de la Ley 1753 de 2015, que sustituyó el citado artículo 132 de la Ley 1450 de 2011, establece, en general, también que el Gobierno podrá apoyar los SITM, SETP, SITP y SISTR que se encuentre en operación, implementación y estructuración, así como las soluciones de transporte público de pasajeros en zonas urbanas, conurbadas o regionales del sistema de ciudades que se vienen estructurando, implementando u operando en el país, siempre que comprendan acciones orientadas a incrementar y regular el uso de modos no motorizados y de energías limpias, integración con otras modalidades, especialmente en zonas de última milla, y medidas contra la ilegalidad y la informalidad.

Específicamente en el párrafo demandado, el legislador indica que el Gobierno nacional

impulsará modelos para la gestión de movilidad en las ciudades, en donde se contemplen alternativas para mejorar la calidad de vida, la utilización eficiente de los recursos, la reducción del tiempo de desplazamiento, la promoción de los transportes limpios y la utilización de tecnologías que contribuyan a la gestión del tráfico. A continuación, en el segmento objeto de impugnación, señala: dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la ley, el Gobierno nacional deberá reglamentar el servicio de lujo dentro de la modalidad individual de pasajeros.

6.2.1.3. El demandante acusa la expresión “dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley”, al considerar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y el artículo 189.11 C.P., el legislador no puede someter a ningún plazo ni término de caducidad el ejercicio de la potestad reglamentaria. En consecuencia, solicita a la Corte declarar inexecutable este fragmento, por contener la señalada dicha limitación temporal. En criterio de la Procuraduría General de la Nación, el cargo carece de certeza, pues el precepto no implica, como lo cree el demandante, caducidad de la potestad reglamentaria, en la medida en que esta es una atribución constitucional discrecional y ejecutable en todo tiempo.

6.2.1.4. Según el artículo 189.11 CP, corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

La Corte ha indicado que se trata de una facultad propia del Presidente de la República, que lo autoriza para expedir normas de carácter general destinadas a la correcta ejecución y cumplimiento de la ley y que abarca un mayor o menor grado de amplitud, dependiendo de la medida en que el Congreso haya utilizado sus poderes normativos y haya dotado de concreción y capacidad de aplicación las disposiciones que expida¹⁴. “El legislador puede llegar a ser muy minucioso en su regulación y, por consiguiente, la tarea de la autoridad encargada de reglamentar la ley se minimiza. O puede suceder lo contrario: que aquél decida no ser tan prolijo en la reglamentación, dejando al Ejecutivo el detalle”¹⁵.

Por otro lado, en muchas ocasiones, del contenido amplio de la ley se infiere la necesidad y urgencia de expedir la respectiva reglamentación, pues resulta evidente que materias

abstractamente reguladas requieren ser especificadas por la autoridad administrativa que ha de ejecutarla. En cambio, en otros casos, el legislador en la misma norma le recuerda al Ejecutivo este deber en relación con aspectos puntuales y precisos¹⁶. Cuando el Congreso procede de esta última forma, la Corte ha señalado que no desconoce la Constitución, por cuanto solo reitera y recuerda el ejercicio de una función constitucionalmente asignada al Presidente¹⁷.

Pero además de lo anterior, puede ocurrir también que el legislador fije un término específico al Presidente para que expida la reglamentación indicada en la ley¹⁸. No obstante esto, la Sala ha recalcado que el Presidente puede llevar a cabo la potestad reglamentaria en todo tiempo, pues la Constitución no fija plazo perentorio para su ejercicio¹⁹. Ha reiterado que se trata de una atribución inalienable, intransferible, irrenunciable e inagotable, por cuanto no tiene término y puede ejercerse en cualquier momento, dado que es una competencia constitucional indispensable para que la Administración cumpla en debida forma, en las cambiantes circunstancias sociales, su función de ejecución de la ley²⁰.

En consecuencia, la jurisprudencia de la Corte ha considerado que mientras dure la vigencia de una regulación legal, el Presidente puede llevar a cabo la labor de reglamentarla y variar el contenido del respectivo reglamento. Ha sostenido, además, que si el legislador ha establecido un plazo, este tiene carácter meramente “impulsor”, pues no impide que la autoridad administrativa emita la reglamentación antes del término previsto ni que pierda competencia para hacerlo una vez vencido el mismo²¹. En otras palabras, la fijación de un plazo de esas características, de ninguna manera afecta el ejercicio ni implica una caducidad del poder reglamentario que la Constitución ha conferido al Presidente.

6.2.1.5. Conforme a lo indicado en precedencia, dado que la potestad reglamentaria del Presidente es una atribución constitucional inalienable, intransferible e irrenunciable, que puede ser ejercida en cualquier tiempo, cuando el legislador, como ocurre en este caso, ha establecido un plazo, este tiene un carácter meramente “impulsor”, pues de ningún modo implica una caducidad ni impide al Gobierno modificar los reglamentos en cualquier tiempo, para ajustarlos a nuevos contextos, mientras las normas legales a las cuales se sujeta su competencia se encuentren vigentes.

Por lo tanto, como acertadamente lo indica la Procuraduría General de la Nación, si bien el

fragmento de la disposición demandada prevé que el Gobierno nacional deberá expedir la reglamentación en cuestión dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la ley, este precepto no tiene el alcance que le atribuye el demandante. La disposición no agota la oportunidad para el ejercicio de la potestad reglamentaria, la cual, como se ha clarificado, es atemporal. De este modo, la impugnación parte de un sentido que no es atribuible a la norma y, por ende, el cargo carece de certeza.

Si el objeto de la impugnación es equivocado, también los reproches de inconstitucionalidad que sobre la supuesta norma se hagan devendrán claramente improcedentes. Como consecuencia, la Sala deberá inhibirse de conocer de fondo el cargo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

6.2.1.6. En relación con el otro cargo propuesto, el párrafo impugnado señala que el Gobierno nacional deberá reglamentar el servicio “de lujo dentro de la modalidad individual de pasajeros”. El demandante sostiene que la modalidad de transporte individual de pasajeros cuya reglamentación el Gobierno debe expedir se identifica únicamente con el servicio en vehículos taxi, por lo cual, al no hacer ninguna mención, la disposición excluye otras formas de transporte individual de pasajeros, como las que se prestan en vehículos de transporte especial y en vehículos particulares.

De esta manera, indica que el precepto impide al Gobierno regular esas otras formas de transporte individual y, como consecuencia, vulnera la Constitución, en la medida en que obstaculiza la intervención del Estado en la economía, con el fin de remediar las fallas del mercado de los taxis y las detectadas en la prestación misma de este servicio. Así mismo, considera que con dicha exclusión se menoscaba el derecho de los usuarios a escoger entre una multiplicidad de proveedores el de su preferencia y la igualdad de oportunidades y libertades económicas de los diversos prestadores del servicio protegidas por la Constitución.

6.2.1.7. El precepto demandado prevé que el Gobierno reglamentará el servicio de lujo dentro de la “modalidad individual de pasajeros”. A juicio del actor, esta última expresión, técnicamente, solo se refiere al transporte en vehículos taxis y, por lo tanto, excluye el servicio prestado en vehículos de transporte especial y el servicio prestado en vehículos particulares, pese a que estas, en su opinión, también son formas de transporte individual de

pasajeros. En otros términos, para el demandante, el servicio individual de pasajeros es un género de transporte público al que pertenecen diversas especies, entre ellas, las mencionadas, de ahí que habrían resultado indebidamente omitidas.

La Sala encuentra que la anterior interpretación no se deriva de la disposición acusada. Conforme a los Decretos 91 y 1553 de 1998, 172 de 2001 y 2297 de 2015, el servicio individual de pasajeros es una modalidad de transporte, no un género al que pertenezcan varias formas de llevar a cabo la respectiva prestación. Consecuentemente, el transporte especial y el transporte en vehículos particulares a los cuales se refiere el demandante hacen relación a otras maneras o modos de transporte terrestre, no a distintas manifestaciones de la modalidad de transporte individual.

La impugnación implícitamente reconoce lo anterior, al distinguir cada uno de los tres mencionados modos de transporte automotor. Sin embargo, al mismo tiempo, sostiene que la disposición acusada omite formas de transporte individual de pasajeros, diferentes a las operadas en vehículos taxi. Esto no solo es contradictorio con la distinción que admite, sino que supone un entendimiento equivocado del texto controvertido, en la medida en que, conforme a lo indicado, el servicio individual de pasajeros mencionado en la norma es un modalidad, no un género de transporte al cual puedan adscribirse diversas maneras para prestarlo.

Su argumento, construido en buena parte con base en un concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio, se convierte así en una consideración subjetiva y personal sobre la manera en que debería estar regulada la modalidad de transporte individual de pasajeros, pero no constituye una interpretación susceptible de ser inferida del contenido normativo acusado.

Además, en articulación con su argumento, el demandante cuestiona que el legislador no haya ordenado la reglamentación del uso de herramientas tecnológicas que contribuyan a una gestión eficiente del tráfico. Sin embargo, el actor no advierte que, como se puso de presente páginas atrás, la primera parte del párrafo acusado prevé ya la utilización de tales mecanismos. Específicamente, la norma indica que el Gobierno impulsará modelos para la gestión de las ciudades y la utilización de tecnologías que contribuyan a la gestión del

tráfico, disposición que puede ser desarrollada en los más variados ámbitos del transporte público por el Presidente, mediante el uso de la potestad reglamentaria que la Constitución le confiere.

En estas circunstancias, habida cuenta de que el significado y sentido a partir de los cuales se construye la impugnación no se desprenden del precepto demandado y, así mismo, el actor echa de menos contenidos legales expresamente contenidos en el mismo párrafo parcialmente atacado, resulta evidente que el cargo carece de certeza.

6.2.1.8. De la misma forma, la Sala encuentra que el cargo no cumple el requisito de especificidad. Básicamente como resultado del problema interpretativo descrito, el demandante no logra demostrar una oposición objetiva, verificable y concreta entre el contenido de la disposición impugnada y las normas constitucionales invocadas. El actor sostiene que la norma censurada incurre en una omisión legislativa relativa y que por esa supuesta carencia de regulación resulta opuesta a la Carta Política. Sin embargo, en tanto parte de un entendimiento equivocado de su sentido y alcance, el cargo no tiene la capacidad de evidenciar que el precepto incurre en la omisión que le atribuye y, por ende, tampoco de mostrar la manera puntual en la cual se genera una contradicción entre la norma y las disposiciones constitucionales.

6.2.1.9. Además, establecido lo anterior, el cargo resulta carente de suficiencia por cuanto no proporciona argumentos adicionales tendientes a sustentar por qué y de qué manera el fragmento demandado desconoce la obligación de intervención del Estado en la economía, la libertad de empresa, el derecho a la igualdad y el derecho de los consumidores a escoger entre los proveedores de un servicio el de su preferencia. La demanda no proporcionan razones para ilustrar el modo en que el segmento objeto de impugnación vulnera los mandatos de la Carta Política que se estiman infringidos.

6.2.1.10 Por último, como resultado de los enunciados defectos de aptitud sustantiva, tampoco se satisface el requisito de procedibilidad de la demanda señalado atrás, cuando el cargo se propone por la vía de una omisión legislativa relativa, consistente en que la presunta carencia parcial de regulación sea atribuible directamente y de forma coherente al texto de la disposición impugnada.

En este caso, la expresión “modalidad individual de pasajeros” hace referencia a un tipo de

transporte y no a un género del hagan parte diversas especies o formas de prestación del servicio. Por lo tanto, no resulta tampoco coherente atribuirle al texto normativo que contiene la citada expresión, la no inclusión de formas de transporte individual distintas a la del taxi. En efecto, si el servicio individual de pasajeros es una modalidad de transporte terrestre automotor, no un género con específicas manifestaciones, no puede considerarse una omisión relativa que el legislador no haya contemplado en la norma diferentes formas para llevar a cabo la respectiva prestación.

Por consiguiente, el cargo formulado carece de certeza, especificidad y suficiencia y tampoco ha logrado edificar una censura válidamente imputable al fragmento demandado por omisión legislativa relativa.

6.2.1.11 En este orden de ideas, habida cuenta de que ninguna de las dos censuras formuladas contra los segmentos acusados está fundada en una argumentación adecuada y suficiente, que cumpla con los requisitos mínimos de procedibilidad que permitan su análisis y una decisión de fondo, la Sala deberá inhibirse de resolver por ineptitud sustantiva de la demanda.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo sobre las expresiones “[d]entro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley” y “de lujo dentro de la modalidad individual de pasajeros”, contenidas en el parágrafo 6, artículo 32, de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país», por ineptitud sustantiva de los cargos analizados.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional

LUIS GULLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

María Victoria Calle Correa

Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Magistrada

Ausente en comisión

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (E)

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento de voto

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS

Magistrado (E)

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALBERTO ROJAS RÍOS

A LA SENTENCIA C-189/17

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione
(Salvamento de voto)

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Derecho político de los ciudadanos, no de los
expertos en procedimiento constitucional (Salvamento de voto)/ACCION PUBLICA DE

INCONSTITUCIONALIDAD-Carácter ciudadano y vínculo con el principio democrático (Salvamento de voto)

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Acción de amplio espectro ciudadano, que materializa el ejercicio de derechos fundamentales y puede ser ejercida incluso por personas privadas de la libertad, que hayan sido declaradas penalmente responsables mediante sentencias ejecutoriadas (Salvamento de voto)

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ser ciudadano colombiano como único requisito para interponer dicha acción (Salvamento de voto)

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Reglas jurisprudenciales (Salvamento de voto)

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aún en caso de cargo por omisión legislativa relativa, una vez identificado dicho cargo, debe procederse a decisión de fondo (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda (Salvamento de voto)/INEPTITUD DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD Y LA INHIBICION AL MOMENTO DE PROFERIR FALLO-Jurisprudencia constitucional (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-11614

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 6 (parcial) del artículo 32 de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2019 ‘Todos por un nuevo país’”.

Demandante: Luis Francisco Millán Meléndez

Magistrado Ponente:

José Antonio Cepeda Amarís

A continuación se presentan las consideraciones que llevaron a este Despacho a salvar el voto respecto de lo resuelto en la Sentencia C-136 de 2017, en la cual la Corte se declaró inhibida para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la norma demandada, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Consideramos, en contra de lo resuelto por la Sala Plena, que la demanda de inconstitucionalidad sí reunía los requisitos mínimos necesarios, para que la Corte pudiera abordar el estudio de fondo sobre el cargo de omisión legislativa relativa planteado por el accionante, con fundamento en la aplicación del principio pro actione, que resulta concurrente con el ejercicio de las acciones públicas que formulan los ciudadanos en defensa de la supremacía de la Constitución.

1. La acción pública de inconstitucionalidad es un derecho político de los ciudadanos, no de los expertos en procedimiento constitucional.

La acción pública de inconstitucionalidad consiste en concreto, en el ejercicio de un derecho fundamental, más precisamente, del derecho político establecido en el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución, donde se consigna, que todo ciudadano tiene derecho a participar en el ejercicio y control del poder político, y que para tales efectos puede “interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley”.

En numerosas ocasiones la Corte ha explicitado el carácter ciudadano de la acción y su vínculo con el principio democrático. Así, en la Sentencia C-426 de 2002 afirmó que:

“3.3. El hecho de que el control de constitucionalidad de las leyes se active a través del ejercicio ciudadano de un derecho político de aplicación inmediata, como es el de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución Política (C.P. art. 40-6), constituye una manifestación implícita de los principios democrático y pluralista, que a su vez fija un límite en el ámbito de competencia funcional del organismo de control, pues le impide a éste asumir de oficio la revisión de las normas jurídicas, debiendo examinar tan sólo aquellas que han sido formalmente acusadas ante su seno”²².

Más aún, en el Auto 241 de 2015, que introdujo un cambio de jurisprudencia, la Sala Plena insistió en que se trata de una acción de amplio espectro ciudadano, que materializa el ejercicio de derechos fundamentales y que puede ser ejercida incluso por personas privadas

de la libertad, que hayan sido declaradas penalmente responsables mediante sentencias ejecutoriadas:

“17. No obstante, la Sala Plena considera que la decisión debe ser distinta, por cuanto quien la presentó fue un ciudadano colombiano, y la ciudadanía es la única condición necesaria y suficiente para ejercer el derecho a interponer acciones públicas de inconstitucionalidad en la Constitución colombiana (CP arts 40, 241-5 y 242). Esta postura es diferente de la que hasta la fecha ha sido posición dominante en la jurisprudencia. La Sala Plena de la Corte Constitucional considera sin embargo que hay razones suficientes y poderosas para cambiarla, y para sostener de ahora en adelante que en el grupo de titulares legitimados para instaurar acciones públicas de inconstitucionalidad, se encuentran todos los ciudadanos colombianos, sin excepción. La Corte pasa a exponer los argumentos en los cuales se funda esta modificación de la línea”23.

De este modo se tiene de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, que el único requisito para interponer la acción de inconstitucionalidad, es el de ser ciudadano colombiano, condición que involucra a todos aquellos que ostenten esa condición, incluyendo a quienes están privados de la libertad. Adicionalmente y de conformidad con la misma jurisprudencia, estamos frente a una acción de amplio espectro, que involucra la iniciativa de personas de diversas profesiones y oficios, y muy especialmente, de diversos grados de instrucción, a efectos de asegurar el acceso a la justicia y más precisamente, a la justicia constitucional, en la tarea común de defender la Constitución.

2. La acción pública de inconstitucionalidad y el principio pro actione.

En atención al carácter ciudadano de la acción de inconstitucionalidad, y en subsidio de las eventuales deficiencias argumentales de los ciudadanos corrientes al demandar, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dado uso y aplicación al principio pro actione, entendido como una norma de carácter general, que frente al caso concreto, permite suplir las eventuales deficiencias del argumento jurídico desarrollado por el ciudadano, en nombre del derecho político fundamental que se ejerce y de la defensa de la Constitución.

En este sentido se advertía precisamente en la Sentencia C-1052 de 2001, que la admisión no puede ser estricta y rigurosa, y que en caso de duda debía admitirse la demanda y fallarse en nombre del principio pro actione:

“En todo caso, la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”²⁴. (Resaltado fuera de texto)

Esta misma regla y criterio de la duda en favor del accionante ha sido desarrollado por la Corte en autos de rechazo de las demandas, por la supuesta configuración de cosa juzgada. Así, en el Auto 112 de 2009 y con fundamento en precedentes anteriores, se dijo que:

“De ese modo, en el momento de la admisión sólo deberían ser rechazadas las demandas contra las normas clara y evidentemente amparadas por los efectos de la cosa juzgada constitucional, y no aquellas que versen sobre normas que no se sabe exactamente si están o no amparadas por dichos efectos. En ese sentido, la duda se absolvería a favor del actor en virtud del principio pro actione”²⁵.

Como límite del principio pro actione, la Corte ha señalado que en virtud del mismo no pueden ser suplidas las deficiencias argumentales de la demanda, pero que basta identificar el cargo de inconstitucionalidad, o existir duda alrededor de la configuración del mismo, para proceder al examen y al pronunciamiento, pese a los eventuales déficit argumentales del ciudadano, como se precisó en la Sentencia C-330 de 2013:

“El principio pro actione, en otros términos, no puede suplir carencias absolutas de argumentación, ni frente a demandas por actuaciones ni en relación con las que acusan la existencia de omisiones legislativas. Pero en caso de que sea posible identificar el cargo de inconstitucionalidad a pesar de las deficiencias de la demanda, o de duda sobre la satisfacción de las condiciones citadas, deberá ser incorporado al escrutinio judicial sobre la procedencia de la acción (...)”²⁶.

Se tiene entonces que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, aún en los casos de cargos por omisión legislativa relativa, una vez identificado el cargo, debe procederse a la decisión de fondo.

3. Las etapas de las crecientes cargas que la Corte viene imponiendo al ciudadano demandante.

El discurso acerca del carácter ciudadano de la acción de inconstitucionalidad, de su vínculo con el principio democrático, de consistir en el ejercicio de los derechos políticos fundamentales, de la materialización del acceso a la justicia constitucional y de la amplia comprensión acerca de su titular, que permite el ejercicio de la acción incluso por personas privadas de la libertad, contrasta con la creciente imposición de cargas a ese mismo ciudadano, quien las experimenta como la imposición de barreras que impiden su acceso a la justicia constitucional. Dentro de esta comprensión es posible identificar tres etapas de incremento de esas cargas, que sucesivamente se superponen, aún bajo la presencia del principio *pro actione*.

3.1.- Primera etapa. Las cargas del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

La primera carga argumental es de carácter normativo y fue dispuesta por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, de acuerdo con el cual, las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales con su transcripción literal; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución, cuando se alegue un vicio de forma; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-131 de 1993, declaró la exequibilidad de estas cargas, por considerar que “allí se establecen unos requisitos mínimos razonables que buscan hacer más viable el derecho sin atentar en ningún momento contra su núcleo esencial”²⁷.

3.2.- Segunda etapa. Las cargas impuestas por la Sentencia C-1052 de 2001.

La Sentencia C-1052 de 2001 introdujo un fuerte incremento en las cargas argumentales que debe soportar el accionante para que sea atendida su demanda, so pena de que la Corte Constitucional se declare inhibida por ineptitud de su demanda. Específicamente se dijo allí que deben presentarse las razones por las cuales los textos demandados violan la

Constitución, pues “la efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes²⁸. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”²⁹”³⁰. Alrededor del contenido de cada una de esas cargas la Corte ha dicho que:

“En ese orden de ideas, las razones de inconstitucionalidad deben ser ‘(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes, esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada’”³¹.

3.3.- Tercera etapa. Las cargas impuestas por diversos test y metodologías.

Es necesario registrar sin embargo, que la Corte Constitucional ha venido incrementado aún más las cargas que debe soportar el ciudadano corriente, para que sea atendida su demanda y no se le responda con la emisión de un fallo inhibitorio.

En este sentido ha comenzado a exigir, además de las cargas del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, y de las cargas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, que los ciudadanos incluyan en sus demandas test especializados, según la pretensión, so pena de declarar la ineptitud de la demanda y la consecuente emisión de fallo inhibitorio.

De este modo y en los casos en que el demandante solicita una declaratoria de inexequibilidad, en virtud de omisión legislativa relativa (como en el presente caso), entonces la Corte le ha exigido al ciudadano que desarrolle el test de omisión legislativa en su demanda:

“En los casos en que el accionante afirma que existe una omisión legislativa relativa, debe

asumir unas cargas especiales que, en realidad, hacen parte de la condición de suficiencia. Concretamente, debe acreditar:

‘(i) Que exista 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, tendrían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, 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 la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador’³²”³³.

Otro tanto ocurre si el ciudadano pretende la declaratoria de inexequibilidad de un acto legislativo, por considerar que aconteció la sustitución de la Carta Política. Entonces su demanda debe plantear el test de sustitución, a riesgo de la declaratoria de ineptitud y del fallo inhibitorio. Así se dijo en la Sentencia C-1124 de 2005 y se reiteró posteriormente:

“Ahora bien, el hecho de que el control jurisdiccional ejercido por la Corte se despliegue en los términos indicados por la jurisprudencia significa que en una demanda por sustitución constitucional contra una reforma constitucional el actor debe sustentar plenamente en qué consiste la sustitución denunciada. No le basta, por tanto, afirmar que con la modificación de una disposición en concreto se sustituyó o se derogó la Constitución precedente, sino que debe justificar, con argumentos suficientes, que tal cambio implica la abrogación de la Constitución vigente.

La Corte reconoce que la carga argumentativa se incrementa considerablemente cuando se trata de descalificar una reforma constitucional por considerarla constitutiva de sustitución constitucional. No obstante, la Corte acepta que dicha exigencia es necesaria si se tiene en cuenta la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión de la Corte, el compromiso del principio democrático y la naturaleza misma de las disposiciones que se cotejan”³⁴.

Otro tanto sucede en los casos en que el demandante solicita una declaratoria de

inexequibilidad por violación del artículo 13 de la Constitución, que establece el derecho a la igualdad. En tales eventos se le exige al ciudadano desarrollar en su demanda el “test integrado de igualdad”, bajo el apremio de declarar su ineptitud y la inhibición consecuente. Así se reafirmó recientemente en la Sentencia C-089 de 2016:

“4. En el caso de cargos por violación de la igualdad, ya sea porque las normas excluyan o incluyan de manera inconstitucional a grupos o a individuos, la jurisprudencia ha sistematizado los presupuestos para generar una mínima duda constitucional. La Sentencia C-257 de 2015³⁵ ha reiterado el tema, en el caso de un alegato en torno a tratos diferenciados que se consideran inconstitucionales, y ha dicho lo siguiente:

‘12. Además de los requisitos generales, como lo reiteró la sentencia C-283 de 2014, una demanda de inconstitucionalidad por violación del derecho a la igualdad debe cumplir unos presupuestos específicos para activar el control de constitucionalidad, que básicamente tendrá la estructura de un test de comparación. Estos elementos son: i) los términos de comparación -personas, elementos, hechos o situaciones comparables- sobre los que la norma acusada establece una diferencia y las razones de su similitud³⁶; ii) la explicación, con argumentos de naturaleza constitucional, de cuál es el presunto trato discriminatorio introducido por las disposiciones acusadas y iii) la exposición de la razón precisa por la que no se justifica constitucionalmente dicho tratamiento distinto, es decir por qué es desproporcionado o irrazonable³⁷. Esta argumentación debe orientarse a demostrar que a la luz de parámetros objetivos de razonabilidad, la Constitución ordena incluir a ese subgrupo dentro del conglomerado de beneficiarios de una medida’³⁸”³⁹.

De este modo se tiene que por vía jurisprudencial acontece el aumento de las cargas argumentales al ciudadano demandante, de modo tal que se pasó de los requerimientos razonables del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, a la exigencia de numerosos criterios argumentales y de test especializados, que en términos reales impiden el acceso del ciudadano a la justicia constitucional, así formalmente se afirme lo contrario.

4. El momento procesal adecuado para calificar la aptitud de la demanda y el fallo inhibitorio. La necesidad de construir criterios de aplicación del principio pro actione.

Consideramos que la etapa procesal de la admisión, del eventual rechazo y de la posibilidad de interposición del recurso de súplica, es la adecuada para decidir acerca de la aptitud de la

demanda y que superada la misma, es deber de la Corporación pronunciarse de fondo.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional alrededor de la ineptitud de la demanda y la inhibición que se declara al momento de proferir el fallo, gira alrededor de dos afirmaciones: (i) que es viable declarar la ineptitud de la demanda con la sentencia, y (ii) que la declaratoria de ineptitud y la inhibición que le sobreviene, no niegan el acceso a la justicia. Respecto del primer punto se ha venido afirmando que:

“Si bien por regla general el examen sobre la aptitud de la demanda se debe realizar en la etapa de admisibilidad, el ordenamiento jurídico permite que este tipo de decisiones se adopten en la sentencia⁴⁰, teniendo en cuenta que en algunas ocasiones no es evidente el incumplimiento de las exigencias mínimas que permiten adelantar el juicio de inconstitucionalidad, lo que motiva un análisis con mayor detenimiento y profundidad por parte de la Sala Plena⁴¹”⁴².

Y respecto de la segunda se reitera que:

“Por lo demás, no sobra recordar que un fallo inhibitorio, lejos de afectar la garantía de acceso a la administración justicia (CP art. 229), constituye una herramienta idónea para preservar el derecho político y fundamental que tienen los ciudadanos de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (CP arts. 40.6 y 241), al tiempo que evita que la presunción de constitucionalidad que acompaña al ordenamiento jurídico sea objeto de reproche a partir de argumentos que no suscitan una verdadera controversia constitucional. En estos casos, como se expuso en la Sentencia C-1298 de 2001⁴³, lo procedente es ‘adoptar una decisión inhibitoria que no impide que los textos acusados puedan ser nuevamente objeto de estudio a partir de una demanda que satisfaga cabalmente las exigencias de ley’”⁴⁴.

La aceptación de esta postura ha dado lugar a la práctica de la inhibición con la sentencia, llegando incluso a casos tan extremos como el contenido en la providencia C-230 de 2016, que versó sobre una demanda propuesta en contra del artículo 9 del Acto Legislativo 2 de 2015, la que tras ser inadmitida, fue subsanada en término por los demandantes. Evaluada la corrección de la demanda, fue dictado un auto de admisión parcial y de rechazo parcial de la demanda, mismo que fue recurrido en súplica por los accionantes. Llegado el expediente a la Sala Plena, fue negada la súplica, siendo confirmado el auto de admisión parcial y de rechazo

parcial, con lo cual se dio lugar al trámite del proceso. Sin embargo, al llegar a la sentencia, se dictó fallo inhibitorio por ineptitud de la demanda.

En este, como en todos los casos de fallo inhibitorio, debe considerarse el gran esfuerzo institucional que se malogró, puesto que fue tramitado un proceso judicial durante un año, en el que acontecieron las intervenciones estatales, la participación ciudadana, el concepto del Ministerio Público y la movilización de los recursos institucionales, personales y profesionales de la Corte Constitucional, para finalmente llegar a la negación de la sentencia, como lo es el fallo inhibitorio.

En resumen, consideramos que esa no es una opción adecuada, que además de costosa en términos económicos e institucionales, frustra las expectativas de los ciudadanos corrientes, a quienes se les ha dicho que pueden concurrir en defensa de la Constitución, ejerciendo la acción cuyo desenlace se les niega.

Por lo demás, planteamos como necesidad básica, que la Sala Plena, tal y como lo ha hecho en numerosas ocasiones, proceda a la construcción de criterios claros de evaluación y aplicación del principio pro actione, a efectos de que no ocurra la aplicación o marginación aleatoria de este principio.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

1 Una explicación amplia de las exigencias que deben cumplir los cargos puede encontrarse en la Sentencia C-1052 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

2 Cfr., al menos, las 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.

3 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, las Sentencias C-942 de 2010, C-1052 de 2001, C-405 de 2009 y C-434 de 2010.

4 Cfr. Sentencias C- 041 de 2001, C-528 de 2003, C- 1009 de 2005 y C-942 de 2010, C-454 de 2006.

5 Al respecto, Sentencias C- 540 de 1997, C-041 de 2002, C-185 de 2002, C- 185 de 2001, C-420 de 2000 y C-942 de 2010.

6 Ver Sentencias C-584 de 2015, C-583 de 2015, C-351 de 2013, C-146 de 1998, C-543 de

1996 y C-185 de 2002.

7 En la Sentencia C-533 de 2012, la Sala Plena sostuvo: “pese a que lo más frecuente es que las omisiones legislativas relativas acarreen discriminaciones y la consecuencial vulneración del derecho a la igualdad, la Corte Constitucional ha aclarado que este no es el único escenario en el que aquéllas pueden platearse, siendo posible observar situaciones en las que el precepto ignora algún tipo de elemento normativo, que conforme al texto superior es imperativo regular. // Dentro de esas exigencias constitucionales puede mencionarse la de incorporar determinados objetivos al momento de regular una materia, incluir ciertas etapas esenciales en la regulación de un procedimiento, brindar oportunidades de participación a algunos sujetos previamente a la decisión sobre temas que pueden afectarlos, y otras semejantes”. La jurisprudencia de la Corte sobre las omisiones legislativas relativas es abundante. Sobre las clases de omisiones, el fundamento y legitimidad de su control, la forma en que más comúnmente se estructuran, las omisiones sobrevinientes y las medidas que pueden ser adoptadas para superarlas, ver las Sentencias C-584 de 2015, C-583 de 2015, C-351 de 2013, C-146 de 1998, C-185 de 2002, C-891 de 2006, C-891A de 2006, C-522 de 2009, C-497 de 2015, C-041 de 2002, C-543 de 1996, C-1549 de 2000, C-041 de 2002, C-489 de 2012, C-528 de 2003, C- 1009 de 2005, C- 185 de 2001, C-420 de 2000, C- 540 de 1997, C-583 de 2015, C-942 de 2010, C-509 de 2004, C-516 de 2007, C-533 de 2012, C-522 de 2009, C-250 de 2011 y C-586 de 2014.

8 Cfr. Sentencias C-473 de 2016, C-584 de 2015, C-427 de 2000, C-041 de 2002, C-1549 de 2000, C-509 de 2004, C-1009 de 2005, C-1266 de 2005, C-864 de 2008, C-442 de 2009, C-936 de 2010, C-260 de 2011, C-782 de 2012, C-233 de 2016, 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-185 de 2002, C-942 de 2010.

9 Sentencia C-185 de 2002.

10 La Corte 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, los fallos 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.

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

12 En relación con este aspecto, en la Sentencia C-522 de 2009, la Corte afirmó: “[e]s preciso en todo caso aclarar, frente al texto de la sentencia C-185 de 2002 citado en precedencia, que cuando la Corte afirma encontrar cumplido el segundo elemento configurativo de la omisión legislativa relativa, se refiere simplemente al hecho de que, en efecto, la norma acusada excluye la situación que la actora entiende constitucionalmente obligatoria, lo cual para nada implica afirmar también, en este momento, que la inclusión de ese aspecto “resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta”. Como ha quedado dicho, ese aspecto será dilucidado más adelante, una vez se analice de fondo el planteamiento contenido en la demanda”. La Corte consideró en este fallo que las condiciones de la aptitud sustantiva de la demanda por omisión legislativa consistían en i) la existencia de una norma y ii) la circunstancia de que esta efectivamente excluyera de sus consecuencias un supuesto o conjunto de supuestos, requisitos que aquí han sido sintetizados en la segunda exigencia debido a que en verdad esta supone lógicamente la existencia de la primera.

13 “Cuando de activar el control de constitucionalidad abstracto por vía de acción se trata, aduciendo la existencia de una omisión legislativa relativa, es menester que el ciudadano demuestre con razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, que la norma acusada contiene una omisión legislativa relativa de conformidad con el artículo 2º numerales 3 y 5 del Decreto 2067 de 1991”. Sentencia C-192 de 2006, citada en la Sentencia C-942 de 2010.

14 Sentencia C-028 de 1997, reiterada en la Sentencia C-302 de 1999.

15 Sentencia C-302 de 1999.

16 Sentencia C-302 de 1999.

17 Sentencias C-028 de 1997 y C-512 de 1997.

18 En la Sentencia C-028 de 1997, la Corte indicó sobre potestad reglamentaria: “la ejerce el Presidente de la República por derecho propio y con carácter permanente. Es decir, no requiere, para su ejercicio, autorización de ninguna clase por parte del legislador. No obstante, si el legislador hace referencia a esta facultad, tal mención no hace inconstitucional la norma, pues se debe entender sólo como el reconocimiento de la competencia constitucional del Ejecutivo”.

19 Cfr. Sentencia C-022 de 1994.

20 Sentencia C-028 de 1997, reiterada en la Sentencia C-508 de 2002.

21 Cfr. Sentencia C-508 de 2002.

22 Sentencia C-426 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil, consideración jurídica No. 3.3.

23 Auto 241 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, consideración jurídica No. 17.

24 Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, consideración jurídica No. 3.4.4. En idéntico sentido Sentencia C-048 de 2004 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, consideración jurídica No. 3.1., Sentencia C-330 DE 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, consideración jurídica No. 7.

25 Auto 112 de 2009 M.P. Clara Elena Reales, consideración jurídica No. 2, reiterado en el Auto 161 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa, consideración jurídica No. 3.

26 Sentencia C-330 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, consideración jurídica No. 9.

27 Sentencia C-131 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero, consideración jurídica No. 1.4.

28 Auto 244 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

29 Sentencia C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

30 Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, consideración jurídica No.

3.4.2.

31 Sentencia C-330 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa, consideración jurídica No. 3.2., citando la sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

32 Sentencia C-427 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-1549 de 2000 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez, C-1255 de 2001 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, C-936 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-833 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa, entre otras.

33 Sentencia C-330 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa, consideración jurídica No.3.2.

34 Sentencia C-1124 de 2005, reiterada en las sentencias C-181 de 2006 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-472 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, todas citadas por el Auto 206 de 2006 M.P. Humberto Sierra Porto, consideración jurídica No. 3.

35 MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

36 Sobre el carácter relacional de la igualdad, se pueden consultar entre otras las sentencias: T-530 de 1997 M.P. Fabio Morón; C-1112 de 2000 y C-090 de 2001 ambas con ponencia de Carlos Gaviria.

37 Ver las sentencias C-099 de 2013 M.P. María Victoria Calle; C-635 de 2012 y C-631 de 2011, ambas con ponencia de Mauricio González, entre otras.

38 Sentencia C-1052 de 2004 MP Manuel José Cepeda Espinosa.

39 Sentencia C-089 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, consideración jurídica No. 4.

40 Decreto 2067 de 1991, art. 6.

41 Sobre el particular, la Corte ha dicho que: “[Si] bien el momento procesal ideal para pronunciarse sobre la inexistencia de cargos de inconstitucionalidad es la etapa en la que se decide sobre la admisibilidad de la demanda, por resultar más acorde con la garantía de la expectativa que tienen los ciudadanos de recibir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas por ellos, esta decisión también puede adoptarse al momento de proferir un fallo, pues es en esta etapa procesal en la que la Corte analiza con mayor detenimiento y profundidad las acusaciones presentadas por los

ciudadanos en las demandas de inconstitucionalidad”. Sentencia C-874 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. En el mismo sentido se pueden consultar las Sentencias C-954 de 2007, C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013 y C-281 de 2013. En esta última expresamente se expuso que: “Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del magistrado ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (CP art. 241-4-5)”.

42 Sentencia C-104 de 2016 M.P. Luis Guillermo Guerrero.

43 Sentencia C-1298 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

44 Sentencia C-104 de 2016 M.P. Luis Guillermo Guerrero.