

Sentencia C-572/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Formal y material

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA-Exigencias

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione

LEGISLADOR-Casos en que incurre en omisión legislativa

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA Y RELATIVA-Distinción

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Exigencias

(...) la Corte ha sostenido que cuando se presenta una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, el accionante tiene una carga argumentativa mucho más exigente, pues el cargo no se dirige directamente contra un texto explícito de naturaleza legal sino frente a los efectos jurídicos de una exclusión que resulta contraria a la Carta.

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Eventos en que se configura

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos para admisión/OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Clases de sentencias a adoptar cuando se configura/INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Carácter excepcional

(...) al referirse a los requisitos de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad

cuando la técnica de control propuesta es la omisión legislativa relativa, la Corte ha precisado que la aptitud de la demanda se encuentra condicionada a que la omisión sea atribuible directamente a la disposición acusada y en ningún caso a otra u otras que no hayan sido vinculadas al proceso. Particularmente, la Corte ha insistido en la necesidad de que la configuración de la presunta omisión legislativa no suponga un ejercicio interpretativo de regulaciones distintas o de normas indeterminadas, pues ello implicaría que debe inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo ante el incumplimiento de los requisitos para formular un cargo de esta naturaleza. En este sentido, ha sostenido que, excepcionalmente, en estos casos se puede integrar la unidad normativa que permite extender el examen de constitucionalidad a normas no acusadas, pero solo si la demanda cumple los requisitos formales y sustanciales para un pronunciamiento de fondo

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

Referencia: Expediente D-13219

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley 1447 de 2001

Demandante: Brandon Lainez Rojas

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente sentencia.

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 40-6 de la Constitución, el ciudadano Brandon Lainez Rojas presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del

artículo 2 de la Ley 1447 de 2011, “[p]or la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución”.

A juicio del accionante, la disposición demandada vulnera los artículos 1, 2, 3, 4 y 7 de la Constitución Política porque no incluye mecanismo alguno de participación ciudadana durante el examen periódico de límites de las entidades territoriales.

Mediante auto de 17 de mayo de 2019, el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda por considerar que (i) cuando se presenta una demanda por omisión legislativa relativa es deber del demandante cumplir con una carga de argumentación aún más exigente, en tanto que su intención es plantear un escenario en el que sea el accionante, y no el juez, quien delimite el marco dentro del cual se ejercerá el control constitucional en cada caso; además por cuanto (ii) el demandante no expuso una argumentación jurídica y objetivamente convincente que generara una duda suficiente sobre la discrepancia de las disposiciones demandadas con el texto superior, por lo que concedió tres (3) días para su corrección.

De manera oportuna el accionante presentó escrito de corrección y mediante Auto de 11 de junio de 2019, en aplicación del principio pro actione, el magistrado sustanciador admitió la demanda y dispuso (i) fijar en lista; (ii) comunicar el inicio del proceso al Procurador General de la Nación para lo de su competencia; (iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso y, con fundamento en el inciso segundo del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes; y (iv) a efectos de rendir concepto, invitó a la Defensoría del Pueblo, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC), al Departamento Nacional de Planeación -DNP, a la Agencia Nacional de Tierras -ANT, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Academia Colombiana de Abogacía, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Centro de Estudios sobre Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Colombiana de Municipios, a los decanos de las facultades de Derecho de las universidades de Antioquia, del Norte, Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Nacional de Colombia, Sergio Arboleda (sede Bogotá), EAFIT, Francisco José de Caldas y Militar Nueva Granada, al Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo de

la Universidad de los Andes y al Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales -CIPE de la Universidad Externado de Colombia[1].

Concluido el procedimiento y recibido el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir la demanda en referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada conforme a su publicación en el Diario Oficial Nro. 48.095 de 9 de junio de 2011, cuyo contenido completo se reprocha:

“LEY 1447 DE 2011

Diario Oficial Nro. 48.095 de 9 de junio de 2011

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 2o. EXAMEN Y REVISIÓN PERIÓDICA DE LÍMITES. El examen periódico de los límites de las entidades territoriales dispuesto por el artículo 290 de la Constitución Política, se hará mediante diligencia de deslinde por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, de oficio o a petición, debidamente fundamentada, del representante legal de una, varias o todas las entidades territoriales interesadas o de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, en los siguientes casos:

a) Cuando no exista norma que fije los límites, sino que este es el resultado de la evolución histórica o de la tradición;

- b) Cuando las descripciones contenidas en los textos normativos sean imprecisas, insuficientes ambiguas o contrarias a la realidad geográfica;
- c) Cuando la norma que fije el límite o lo modifique mencione comprensiones territoriales, sectores o regiones que previamente no estén definidos, delimitados o deslindados;
- d) Cuando ocurran eventos que alteren posición espacial de los elementos que conforme el límite.

El IGAC informará a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes y al Ministerio del Interior y de Justicia tanto de la iniciación del deslinde como de los avances y resultados del mismo.

Realizado el deslinde de una entidad territorial solo procederá su revisión o examen periódico cada 20 años. Se podrá antes de ese término cuando ocurran eventos que alteren la posición espacial de los elementos que conforman el límite y con los mismos requisitos establecidos en el inciso anterior”.

### III. LA DEMANDA

3.1. A juicio del accionante, la disposición demandada incurre en una omisión legislativa relativa además de que resulta violatoria de los artículos 1, 2, 3, 4 y 7 de la Constitución Política.

3.1.1. En su opinión, se configura una omisión legislativa relativa al no incluir la obligación de consultar a las comunidades afectadas cuando se adelante el examen y revisión periódica de límites, violando así el principio de participación ciudadana de aquellas.

3.1.2. Explica que el artículo 2 de la Ley 1447 de 2011 desconoce el artículo 1 constitucional dado que el principio de descentralización “solo se puede cumplir en el entendido de que una entidad del rango nacional no tenga la facultad unilateral de cambiar la naturaleza jurídica de los entes territoriales, lo cual por los vacíos que deja la mentada ley puede ocurrir”.

3.1.3. Por su parte, el artículo 2 constitucional también resulta vulnerado pues, en su

opinión, “tal como se formuló esta disposición permite que los cambios efectuados por el IGAC alegando criterios técnicos pueda [sic] cambiar la naturaleza jurídica de diferentes zonas del país sin previa pronunciación [sic] de los ciudadanos que se verán afectados por dicha decisión”, desconociendo, de contera, los artículos 297, 307 y 319 Constitucionales sobre la participación de todos en las decisiones que les afectan.

3.1.4. En el mismo sentido, el artículo 3 superior indica que la soberanía reside en el pueblo y junto con el artículo 103 de la misma normativa, “refuerzan la concepción de la necesidad de respetar el poder de decisión que tiene el pueblo como soberano, la cual se expresa bajo mecanismos como el referendo y la consulta popular, que como hemos visto el constituyente consagró para diferentes situaciones donde se viera modificada en menor o mayor medida la naturaleza jurídica del territorio”. Dicho poder de decisión se ve truncado por la disposición demandada.

3.1.5. Sostuvo igualmente que la Constitución es norma de normas por lo que “además de ser fundamento de toda acción pública de inconstitucionalidad, en la presente acción tiene una relevancia mayor, ya que la ley no tuvo en cuenta los límites normativos que le impone tácitamente el artículo 4 superior, en el entendido que para garantizar la supremacía constitucional se debe interpretar armónicamente la misma y no realizar un desarrollo normativo, partiendo de un artículo aislado que para el caso concreto sería el 290”.

3.1.6. Y finalmente, que el artículo 7 de la Constitución Política resulta vulnerado porque aquel “consagra la protección cultural de la nación colombiana, la cual puede ser desconocida completamente por un criterio técnico del IGAC, ya que aparte de no tener consulta a las comunidades, tampoco consagra como límite la existencia cultural en una región”.

En consecuencia, solicitó declarar la inconstitucionalidad de la norma acusada y, de manera subsidiaria, su exequibilidad “en el entendido de que la facultad del IGAC deberá estar sometida a consulta cuando de una forma u otra esta verse sobre territorios habitados y que cambie su naturaleza jurídica”.

#### IV. INTERVENCIONES

4.1. Federación Colombiana de Municipios[2]

Solicitó declarar la inexequibilidad de la norma demandada, por cuanto “arrasa con la autonomía municipal, la soberanía popular, la democracia participativa, en la medida en que permite que una entidad del orden nacional manu militari entre a determinar cuáles serán los nuevos linderos de una entidad territorial, lo cual puede traducirse en la mutilación de su territorio, el cercenamiento de lugares de especial importancia para sus habitantes”.

#### 4.2. Asociación Colombiana de Ciudades Capitales[3]

Solicitó declarar la ineptitud sustantiva de la demanda por falta de acreditación de los cargos para alegar la inconstitucionalidad de la disposición demandada. Al respecto, consideró que el accionante hizo una interpretación equívoca y aislada de la norma, en tanto el artículo que la precede indica, con claridad, que “corresponde al Congreso de la República fijar o modificar los límites del orden departamental y del distrito capital de Bogotá, a las asambleas departamentales el de los municipios y provincias departamentales, y al Gobierno Nacional el de las entidades territoriales indígenas. En este sentido, el IGAC no es competente para fijar los límites de las entidades territoriales, sino que está facultado para realizar la diligencia de deslinde en el examen periódico de los límites, tal y como lo establece el artículo 2 demandado”. Lo anterior, en tanto el IGAC, bajo ningún supuesto, definirá límites de manera definitiva y unilateral.

Así las cosas, considera que los argumentos del demandante carecen de certeza, pertinencia y especificidad, ya que “presenta puntos de vista subjetivos sobre la constitucionalidad de la norma, pues a partir de suposiciones sobre una competencia inexistente del IGAC refiere sus opiniones, y concluye que el solo hecho de realizar el deslinde va a modificar la naturaleza jurídica del territorio y que esto es inconveniente para los municipios y la población que habita el lugar”.

#### 4.3. Defensoría del Pueblo[4]

Considera que no se configura la omisión legislativa relativa alegada en tanto “el procedimiento señalado en el artículo 290 ibídem, no cuenta con las implicaciones que se derivarían de la concreción de alguno de los eventos señalados en los artículos 297, 307, 319 y 321, como son la creación o integración de una persona jurídica o entidad administrativa diferente a la que tradicionalmente venía perteneciendo una determinada

población y territorio, así como el sometimiento de aquellos a unas autoridades administrativas diferentes de las que han elegido tradicionalmente para el efecto, entre otros aspectos”.

Explicó que el ejercicio periódico radicado en cabeza del IGAC tiene implicaciones distintas a las que el demandante intenta darle, de tal manera que no regula casos análogos ni asimilables a aquellas situaciones que sí requieren el desarrollo de ejercicios de participación ciudadana. Lo anterior, para concluir que “la necesidad del demandante de acudir, erradamente, al principio de democracia participativa para sustentar la existencia de una obligación constitucional dirigida al legislador, da cuenta de la inexistencia de un deber concreto y específico en tal sentido”.

#### 4.4. Ministerio del Interior[5]

Solicitó declarar la ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto, la exequibilidad de la norma demandada.

En su concepto, el demandante no satisfizo los requisitos necesarios para demostrar la configuración de una omisión legislativa relativa en tanto no sustentó en qué medida la disposición acusada no está armonizada con la Constitución por el sólo hecho de no incluir la obligación de consultar a las comunidades cuando se realicen procesos de revisión de límites de los territorios que habitan, ni la existencia de un deber específico impuesto por el texto constitucional al legislador en ese sentido. Así, los argumentos caen en una apreciación subjetiva e interpretación equivocada de la norma demandada por lo que tampoco se cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

#### 4.5. Departamento Administrativo Nacional de Estadística[6]

Solicitó declarar la ineptitud sustantiva de la demanda por incumplimiento de los requisitos para lograr propiciar un estudio de constitucionalidad, en tanto el accionante desarrolló de manera insuficiente los argumentos que esgrimió para alegar la supuesta omisión legislativa relativa.

#### 4.6. Universidad de Antioquia[7]

Solicitó declarar la inconstitucionalidad de la norma o, en su defecto, condicionar los “procedimientos de delimitación territorial entre departamentos en casos conflictivos a la aplicación de algún tipo de procedimiento participativo ciudadano”.

En su opinión, “la naturaleza de los actos demarcatorios de dicho Instituto debe ser esencialmente cartográfica: un instrumento científico-técnico valioso para la acción estatal, muy útil y necesario como ayuda de visualización de nuestra geografía política patria, pero sin que ello pueda revestir el alcance de poder político decisorio soberano sobre las entidades territoriales del Estado y las comunidades que estas expresan y cuyos intereses gestionan”. Por consiguiente, al no garantizar la norma acusada la participación ciudadana, se vulneran los principios más elementales en los que se funda el Estado.

#### 4.7. Gobernación de Antioquia[8]

Solicitó declarar la inexecutable de la norma. Sostiene que el artículo 290 Superior sólo hace referencia al examen periódico de los límites de las entidades territoriales pero que el artículo demandado incluye, además, una revisión periódica que excede las funciones que el Constituyente le confió al IGAC. Agregó que, en todo caso, cualquier cambio en los límites de las entidades territoriales debe estar precedido de la participación de aquellos a quienes la decisión puede afectar, por lo que “permitir que haya una sola voluntad, la del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para establecer los límites de las entidades territoriales, es desconocer la Constitución Política de Colombia”.

#### 4.8. Intervención ciudadana[9]

Varios estudiantes de la Universidad de la Amazonía solicitaron declarar la inexecutable de la norma por considerar que, efectivamente, se configura una omisión legislativa relativa al excluir la obligación de promover la participación en las decisiones que afectan a la población.

### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto Nro. 006626 de 5 de agosto de 2019, solicitó declarar la ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto, la executable de la disposición demandada.

Consideró que no es posible concluir que la norma demandada “faculta al IGAC para

modificar la ‘naturaleza jurídica’ del ente territorial pues, si bien el significado de este efecto es discutible en sí mismo, respecto del sentido que asume el actor es claro que el referido examen periódico se entiende como un mecanismo de precisión de límites, que se distingue de la creación o modificación de un territorio. En efecto, la lectura sistemática de la ley hace imprescindible resaltar que, en armonía con la Carta Política, ese mismo cuerpo legal reconoce que son otras las instancias competentes para fijar o modificar el límite de regiones territoriales, y define tanto el alcance del deslinde como el procedimiento que se debe surtir”. Concluye, en consecuencia, que el cargo no es apto por carecer de certeza, especificidad y suficiencia.

En todo caso, encontró que no se configura la omisión legislativa relativa alegada pues, “más allá de la disposición que en concreto se censura, la ley incluyó reglas que garantizan la participación de las entidades territoriales en el procedimiento para el deslinde y que, durante el debate surtido en su conjunto (al estudiar otros artículos de la iniciativa) el legislador abordó la discusión sobre la procedencia o no de la consulta popular’ para resolver los diferendos limítrofes”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 6.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia pues la disposición acusada hace parte de la Ley 1447 de 2011 “[P]or la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia”.

Con base en los cuestionamientos planteados por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, el DANE y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, la Corte pasa a examinar la aptitud de los cargos de inconstitucionalidad elevados contra la disposición demandada por la supuesta violación de los artículos 1, 2, 3, 4 y 7 superiores, y por omisión legislativa relativa.

Al efecto, cabe recordar que el artículo 241 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de su integridad y supremacía y, en los numerales 4 y 5, le atribuye la función de decidir sobre las demandas de

inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley.

Esta Corporación, con fundamento en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha indicado que los cargos de inconstitucionalidad contra una ley se someten a exigencias de tipo formal y material, destinadas a la consolidación de un verdadero problema de constitucionalidad que permita adelantar una discusión a partir de la confrontación del contenido verificable de una norma legal con el enunciado de un mandato Superior.

En ese contexto, en reiterada jurisprudencia constitucional se ha señalado que la competencia para ejercer control de constitucionalidad sobre leyes demandadas está atada al cumplimiento de dos presupuestos básicos e insustituibles: (i) que la demanda ciudadana reúna los requisitos mínimos señalados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991[10]; y (ii) que las normas sometidas a control estén vigentes o que, si no lo están, produzcan efectos o tengan vocación de producirlos[11].

En consecuencia, para que exista aptitud sustantiva de la demanda, debe estructurar los cargos de inconstitucionalidad de manera que satisfaga los requisitos exigidos, así:

De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deberán señalar: (i) las normas acusadas como inconstitucionales; (ii) las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos han sido violados; (iv) en caso de que lo que se discute sea el quebrantamiento del correcto trámite legislativo, se debe señalar cuál es el trámite que debió haberse observado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

Particularmente, respecto del requisito consistente en expresar las razones por las cuales la disposición demandada se considera inconstitucional, esta Corte ha dicho que supone elaborar correctamente el concepto de la violación. Según la jurisprudencia constitucional el concepto de la violación es formulado adecuadamente cuando, además de (i) identificar las normas que se demandan como inconstitucionales (transcripción literal o inclusión por cualquier medio) y (ii) determinar las disposiciones constitucionales que se alegan como vulneradas, (iii) se formula por lo menos un cargo de inconstitucionalidad con la exposición de las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.

En relación con este último requisito, la jurisprudencia ha expresado que se le impone al ciudadano “una carga de contenido material y no simplemente formal”, en el sentido de que no basta que el cargo formulado contra las normas legales se estructure a partir de cualquier tipo de razones o motivos, sino que se requiere que las razones invocadas sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”[12]. Únicamente con el cumplimiento de estas exigencias le será posible al juez constitucional realizar la confrontación de las normas impugnadas con el texto superior.

Este Tribunal ha definido el alcance de los mínimos argumentativos requeridos en los siguientes términos: claridad, cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; certeza, cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; especificidad, cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; pertinencia, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y suficiencia, cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada[13].

Adicionalmente, cuando se alega omisión legislativa, se impone al demandante demostrar “(i) la existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con el Texto Superior, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que, en los casos de exclusión, la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado de la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador”[14].

En consecuencia, frente a las demandas que incumplen los requisitos antes mencionados la Corte deberá declararse inhibida en razón del carácter rogado del control abstracto de

constitucionalidad, de manera que se deja abierta la posibilidad de que se vuelva a cuestionar la correspondencia entre las normas legales acusadas y la Carta Política.

#### 6.2.1. El caso concreto: la demanda es inepta

El accionante considera que el artículo 2 de la Ley 1447 de 2011 “(p)or la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia” vulnera los artículos 1, 2, 3, 4 y 7 de la Carta Política, y solicitó declarar su inconstitucionalidad o su exequibilidad condicionada “en el entendido de que la facultad del IGAC deberá estar sometida a consulta cuando de una forma u otra esta verse sobre territorios habitados y que cambie su naturaleza jurídica”.

Arguye que la función atribuida al IGAC, consistente en adelantar la diligencia de deslinde para el examen periódico de los límites de las entidades territoriales dispuesto por el artículo 290 constitucional, sin restricción alguna, deriva en la vulneración de los derechos de las comunidades a participar en las decisiones que impactan su territorio. Por tanto, al no haber incluido previsión alguna referida a la obligación de garantizar el principio de participación ciudadana a través de la realización de consultas en aquellos casos “decididos” por el IGAC, se configura una omisión legislativa relativa que, de contera, desconoce los artículos 1, 2, 3, 4 y 7 de la Constitución Política porque, en ningún caso, una entidad de rango nacional puede, de manera unilateral, cambiar la “naturaleza jurídica” de los entes territoriales so pena de estar vulnerando el principio de descentralización.

La Sala advierte, al respecto, que la demanda fue admitida en aplicación del principio *pro actione* con base en el cual, “cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante”[15] de manera que, en análisis posterior, se decida sobre la satisfacción de los mismos. Y lo fue, tanto por la alegada violación de los artículos 1, 2, 3, 4 y 7 de la Carta, como por el cargo de omisión legislativa relativa, cuyo argumento único estuvo dirigido a sostener que la disposición no previó la realización de consultas a la comunidad durante el trámite de revisión periódica de límites, situación que restringe el derecho a la participación ciudadana en procesos que podrían conducir a cambios en la naturaleza jurídica de los entes territoriales de los que hacen parte.

La Sala encuentra que existe ineptitud sustantiva de la demanda y se declarará inhibida

como pasa a explicarse.

#### 6.2.1.1. Cargo de inconstitucionalidad por violación de los artículos 1, 2, 3, 4 y 7 de la Constitución Política

Frente al cargo de inconstitucionalidad por violación de dichos artículos, el accionante expuso argumentos que resultan claros en tanto siguen un curso de exposición comprensible, pero incumplen los requisitos de certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia, necesarios para que se configure un verdadero cargo de inconstitucionalidad en los términos que lo ha exigido esta Corporación.

En efecto, las razones expuestas en la demanda carecen de certeza habida consideración de que extraen de la disposición demandada contenido y consecuencias que no se desprenden de esta desde un punto de vista objetivo, como que la norma demandada habilita al IGAC a modificar la “naturaleza jurídica” de los entes territoriales sin consultar previamente a los pobladores, quienes podrían verse afectados con la decisión. Al respecto señala que la disposición demandada permite que “el IGAC alegando criterios técnicos pueda cambiar la naturaleza jurídica de diferentes zonas del país sin previa pronunciación [sic] de los ciudadanos que se verán afectados por dicha decisión”. Lo expuesto no sólo no corresponde al contenido de la disposición acusada sino que demuestra una lectura errónea y aislada de la misma, en tanto del texto de la Ley 1447 de 2011 se tiene que (i) la competencia para fijar o modificar los límites de regiones territoriales del orden departamental y del distrito capital de Bogotá, corresponde al Congreso de la República; (ii) la competencia para fijar o modificar los límites de los municipios y provincias territoriales corresponde a las asambleas departamentales; (iii) al Gobierno Nacional le corresponde fijar o modificar los límites de las entidades territoriales indígenas[16]; (iv) corresponde al Congreso de la República definir los límites dudosos y solucionar los conflictos limítrofes de las regiones territoriales, departamentos y distritos de diferentes departamentos; y (v) la diligencia de deslinde de responsabilidad del IGAC en la realización del examen periódico de los límites de las entidades territoriales dispuesto por el artículo 290 constitucional, se limita a una “operación administrativa consistente en el conjunto de actividades técnicas, científicas mediante las cuales se identifican, precisan, actualizan y georreferencian en terreno y se representan cartográficamente en un mapa los elementos descriptivos del límite relacionados en los textos normativos o a falta de claridad y conformidad de estos

con la realidad geográfica, los consagrados por la tradición” (art. 3 Ley 1447 de 2011).

En esa medida, la interpretación en que se apoya la demanda no corresponde a una lectura integral de la disposición demandada, la cual regula -con suficiente claridad- las funciones del IGAC para la revisión periódica de límites, las cuales no incluyen cambiar ni modificar la naturaleza jurídica de las entidades territoriales. Así quedó consignado en la exposición de motivos del proyecto de ley 135 de 2009 Senado, que resultó en la expedición de la Ley 1447 de 2011[17], en la que se explicó que “no se pretende fomentar o propiciar modificaciones de los actuales límites de las entidades territoriales”, sino que, por el contrario, se busca establecer un “procedimiento idóneo, ágil y práctico para la revisión periódica de límites y la resolución de diferendos limítrofes de las entidades territoriales de la República, en forma técnica y sin afectar funciones de las corporaciones de elección popular sobre la fijación de límites” (subrayado fuera de texto), de manera que faculta al IGAC “para adelantar el examen de los límites de las entidades territoriales, y la definición, elaboración, publicación y actualización periódica del Mapa Oficial de la República, por ser la entidad rectora y especializada en asuntos cartográficos, catastrales y geográficos en el país y contar con una amplia red de oficinas en el país que permitirán una desconcentración de funciones y una mayor cercanía con las entidades territoriales más apartadas”.

Así las cosas, los argumentos desarrollados por el demandante no satisfacen el mínimo de certeza necesario para que la Corte pueda desarrollar un juicio de constitucionalidad[18].

Tampoco se desarrollaron argumentos específicos. En efecto, cuando en el escrito se sostiene que “el principio de la participación ciudadana en las decisiones que los afectan es un principio de gran relevancia para el constituyente originario, por lo cual no solo se encuentra en el artículo segundo de nuestra carta política, sino que también irradia otras disposiciones normativas como las mentadas, además de que tres de ellas consagran la acción popular como medio idóneo para esa consulta obligatoria y vinculante del pueblo. Por lo cual si incluso mediando el congreso y los representantes del pueblo en distintas corporaciones, se exige la voluntad expresa de este para la autorización de dicho cambio, pues será en mayor medida de esperar que cuando lo único que medie sea una entidad del orden nacional (como lo contempla la presente ley demandada) tenga una mayor relevancia el pronunciamiento de los habitantes de la zona”, en realidad se trata de afirmaciones genéricas sobre el derecho a la participación ciudadana que no configuran razones

concretas de carácter constitucional que permitan plantear una contradicción entre la norma acusada y las normas superiores, pues no señala de qué manera la no inclusión de una obligación expresa de participación en el artículo demandado desconoce tal derecho. Como lo explicó la Defensoría del Pueblo, “el procedimiento señalado en el artículo 290 ibídem, no cuenta con las implicaciones que se derivarían de la concreción de alguno de los eventos señalados en los artículos 297, 307, 319 y 321, como son la creación o integración de una persona jurídica o entidad administrativa diferente a la que tradicionalmente venía perteneciendo una determinada población y territorio”.

Igualmente afirmó, -de manera general-, que ha existido un error en el diseño del Estado colombiano, que viene incluso desde la asamblea constituyente cuando se debatió el modelo del Estado, triunfando la noción de centralismo, por lo que la norma limita el principio de descentralización, pero no justifica de qué manera estas afirmaciones se encuentran vinculadas con la violación constitucional alegada.

En consecuencia, tampoco se cumple el requisito de especificidad dado que el accionante no explicó por qué el artículo 2 de la Ley 1447 de 2011 resulta inconstitucional desde parámetros objetivos y verificables, que no se limiten a apreciaciones infundadas y que, por ende, hagan concluir que resulta necesario un control de constitucionalidad sobre esta disposición.

Los argumentos desarrollados en la demanda también carecen de pertinencia al advertir sobre las limitaciones de las autoridades encargadas de decidir las disputas limítrofes, dando cuenta de problemas de aplicación como sucedió en el caso de Belén de Bajirá, disputa limítrofe que no ha podido ser solucionada debido a la inacción del Congreso de la República que, pese a contar con todos los elementos técnicos necesarios para decidir, no se pronunció y dejó en firme la propuesta del IGAC la cual es actualmente objeto de control ante el Consejo de Estado. En opinión del demandante, el IGAC ha cambiado varias veces de parecer al momento de definir los límites, lo que repercute en la adecuada administración de las entidades territoriales. Para la Sala, los anteriores argumentos sugieren adelantar un análisis de la norma ya no confrontándola con la Constitución, sino con una serie de situaciones fácticas que desbordan la competencia de la Sala por impertinentes.

Y, en consecuencia, el cargo tampoco es suficiente en tanto no logra despertar una duda mínima capaz de iniciar un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara toda norma legal y haga necesario un pronunciamiento por parte de esta Corporación.

#### 6.2.1.2. Cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa

En opinión de la demandante, se configura una omisión legislativa relativa en tanto la norma demandada no incluyó una obligación expresa de consultar a la comunidad durante el procedimiento de deslinde que debe adelantar el IGAC en los eventos en los que, existiendo habitantes, se sugiera una modificación a la “naturaleza jurídica” de la entidad territorial examinada. A juicio del peticionario, dicha obligación ha debido incluirse, perspectiva bajo la cual indudablemente se estaría en presencia de una acusación basada en lo que la jurisprudencia de esta Corporación denomina una omisión legislativa relativa[19], situación que se da cuando una norma no regula lo que por expreso mandato de la Constitución ha debido regular, omisión cuya inexequibilidad es posible aducir, como bien se sabe, cuando es relativa, mas no cuando es absoluta[20], pero que, en todo caso, requiere de una especial fundamentación que no se satisface en el presente caso.

Las razones en las que el accionante sustenta la inconstitucionalidad de la expresión demandada no controvierten el contenido normativo o lo que evidentemente se desprende de su texto gramatical, sino que, por el contrario, lo censura por algo que no incorpora y que estima debería expresar, como es el deber de consultar a las comunidades durante el procedimiento de deslinde propio del examen periódico de los límites que debe adelantar el IGAC.

Dijo el accionante:

“Así pues, aterrizamos el concepto de omisión legislativa relativa en el entendido de que el hecho de que el artículo 2 de la ley 1447 de 2011 no consagre una prohibición expresa [sic] para cuando a raíz de una actuación de esta entidad se modifique la naturaleza jurídica de una zona, (al ya no pertenecer a un departamento o municipio sino a otro), [sic] es contrario a otros casos, en los cuales el constituyente estableció de forma expresa la necesidad de realizar una consulta a una comunidad cuando acontecieran este tipo de hechos, esto se puede apreciar en el desarrollo de la vulneración con respecto del artículo 2

de la constitución y que repercute en los demás artículos que cito posteriormente, [sic] por lo cual se puede hacer una similitud entre los artículos 297, 307, 319 y 321 Superiores, por las situaciones que trata y que en todas estas el constituyente consagró la consulta a las comunidades como una obligación”.

Al respecto, la jurisprudencia pacífica y reiterada de esta Corporación ha afirmado que el legislador viola los deberes que le impone la Constitución no solo al expedir una norma contraria a los preceptos superiores, sino cuando, además, omite acatar el imperativo constitucional de regular determinada situación[21].

En desarrollo de lo anterior, ha diferenciado entre las omisiones legislativas absolutas y las omisiones legislativas relativas. Respecto de las primeras, la Corte ha precisado que se presentan cuando existe total inactividad del legislador sobre la materia en la que se exige su intervención, por lo que, ante la ausencia de norma sobre la cual pueda recaer el juicio de constitucionalidad, aquella carece de competencia para decidir de fondo[22]. Sobre las segundas, es decir, sobre las omisiones legislativas relativas, la jurisprudencia constitucional ha aclarado que se presentan cuando el legislador sí ha regulado el asunto, pero lo ha hecho de forma incompleta, por la ausencia de un aspecto normativo específico en relación con el cual existe el deber constitucional de adoptar determinadas medidas legislativas[23].

Así, de manera general, para que se configure una omisión legislativa relativa es necesario que exista una norma constitucional que contenga un mandato claro y determinado de regular una situación, “[e]s decir, se trata de deberes normativos que resultan ajenos al margen de apreciación otorgado al legislador, quien no puede, por consiguiente, excluirlos de la ley por consideraciones de necesidad o conveniencia”[24], y que el legislador haya incumplido su deber de incluir el elemento señalado por la Carta en la norma vigente.

Este incumplimiento de los mandatos constitucionales puede tener lugar cuando[25] (i) la norma expedida favorece a ciertos grupos, perjudicando a otros, (iii) el legislador adopta un precepto que excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás, o (iii) cuando al regular una institución, omite una condición o un elemento esencial para armonizar la ley con la Constitución[26]. En estos escenarios, la Corte deberá proferir una sentencia aditiva en la que, además de advertir la omisión del legislador, incorpore el

elemento faltante en la disposición para que la misma se ajuste a los mandatos constitucionales[27].

Ahora bien, en consonancia con los términos planteados, la Corte ha sostenido que cuando se presenta una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, el accionante tiene una carga argumentativa mucho más exigente, pues el cargo no se dirige directamente contra un texto explícito de naturaleza legal sino frente a los efectos jurídicos de una exclusión que resulta contraria a la Carta. En este sentido, en la sentencia C-133 de 2018[28], la Corte reiteró que para establecer si es procedente el control constitucional de una norma por omisión legislativa relativa, corresponde al demandante demostrar:

“(a) la existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad; (b) la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas por la norma, que por ser asimilables, debían de estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o la omisión en el precepto demandado de un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (c) la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifica la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión; (d) la generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, frente a los casos y situaciones que se encuentran regulados por la norma y amparados por las consecuencias de la misma, y en consecuencia la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y (e) la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador[29]. Adicionalmente ha señalado que también se deben tener en cuenta dos exigencias más: vi) si la supuesta omisión emerge a primera vista de la norma propuesta, o (vii) si se está más bien, ante normas completas, coherentes y suficientes, que regulan situaciones distintas[30]”.

De igual forma, al referirse a los requisitos de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad cuando la técnica de control propuesta es la omisión legislativa relativa, la Corte ha precisado que la aptitud de la demanda se encuentra condicionada a

que la omisión sea atribuible directamente a la disposición acusada y en ningún caso a otra u otras que no hayan sido vinculadas al proceso[31]. Particularmente, la Corte ha insistido en la necesidad de que la configuración de la presunta omisión legislativa no suponga un ejercicio interpretativo de regulaciones distintas o de normas indeterminadas[32], pues ello implicaría que debe inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo ante el incumplimiento de los requisitos para formular un cargo de esta naturaleza[33]. En este sentido, ha sostenido que, excepcionalmente, en estos casos se puede integrar la unidad normativa que permite extender el examen de constitucionalidad a normas no acusadas, pero solo si la demanda cumple los requisitos formales y sustanciales para un pronunciamiento de fondo[34].

Con base en lo anterior, la Corte se ha inhibido para proferir pronunciamientos de fondo, por incumplimiento del requisito de certeza, cuando la exclusión normativa que se alega a título de omisión legislativa obedece a una lectura aislada, subjetiva, restringida o parcial de la disposición acusada, bien porque el ingrediente, condición normativa, grupo social o consecuencia jurídica que se echa de menos, se encuentra contenido en otra norma del ordenamiento jurídico[35] o porque, previamente, por vía de interpretación, fue incorporado por esta Corporación en su jurisprudencia[36].

En el caso sub examine la Sala advierte que, si bien el demandante identificó la aparente omisión legislativa en la que incurre el artículo 2 de la Ley 1447 de 2011, no demostró los demás presupuestos necesarios para materializarla, de manera que la censura no cumple uno de los requisitos específicos para la procedibilidad de las demandas en las que se alega omisión legislativa relativa, cual es la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al Legislador.

Más allá de asimilar el examen y revisión periódica de límites de las entidades territoriales, dispuesto en el artículo 290 Superior y Ley 1447 de 2011, con las situaciones reguladas en los artículos 297, 307, 319, 321 de la Constitución que incorporan la obligatoriedad de la consulta, el demandante no probó en qué medida la disposición demandada no está armonizada con la Constitución por el hecho de que no incluya en su texto dicha participación cuando se adelante la revisión periódica de límites que compete realizar al IGAC.

Tampoco demostró cómo la supuesta no inclusión de una obligación de garantizar la participación de las comunidades carece de un principio de razón suficiente, o genera una desigualdad negativa frente a los sujetos que estén amparados por las consecuencias jurídicas del artículo acusado, ni porqué la regulación del Procedimiento Administrativo General contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), en el que se garantiza la intervención de los terceros que puedan resultar afectados con las actuaciones administrativas que adelanten los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, no satisfacen el derecho a la participación de las comunidades en tales actuaciones.

Y, finalmente, no evidenció que hubiera un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador de consultar a las comunidades a la hora de realizar el examen periódico de los límites de las entidades territoriales por parte del IGAC, por lo que tampoco prospera el cargo por omisión legislativa relativa[37]. Como lo advirtió la Defensoría del Pueblo, “la necesidad del demandante de acudir, erradamente, al principio de democracia participativa para sustentar la existencia de una obligación constitucional dirigida al legislador, da cuenta de la inexistencia de un deber concreto y específico en tal sentido”.

## VII. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ÚNICO.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados contra el artículo 2 de la Ley 1447 de 2011” [p]or la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia” por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

Ausente con permiso

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con permiso

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Impedimento aceptado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

## Secretaria General

[1] Folio 55 del cuaderno 1.

[2] Folio 87. La intervención fue suscrita por el señor Gilberto Toro, director ejecutivo de la Federación.

[3] Folio 92. Intervención suscrita por Everaldo Lamprea, director jurídico de la Asociación.

[4] Folio 96. Concepto rendido por Paula Robledo Silva, Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales.

[5] Folio 102. Concepto suscrito por Sandra Jeannette Faura, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.

[7] Folio 112. Concepto suscrito por Luquegi Gil, Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad.

[8] Folio 118. Concepto suscrito por Gloria Cecilia Gallego en representación del Departamento de Antioquia.

[9] Folio 143. Concepto suscrito por Cesar Leonardo Villamuez, Diana María Meneses Calderón, Didier Yinglinae Joven Vargas, Gloria Esperanza Cañaveral Mejía, Jhon Eduar Rodríguez Torres, Milena Tafur Gómez y Yulieth Milena Ortiz Nippi.

[10] Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencias C-055 de 2010 y C-634 de 1996.

[11] Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016.

[12] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

[13] Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-856 de 2005 y C-220 de 2019.

[14] Corte Constitucional; Sentencia C-494 de 2016.

[15] Corte Constitucional; Sentencia C-048 de 2004.

[16] Artículo 1 de la Ley 1447 de 2011: “Competencias. Corresponde al Congreso de la República, fijar o modificar el límite de regiones territoriales del orden departamental y del distrito capital de Bogotá; a las asambleas departamentales, el de municipios y provincias territoriales, y al Gobierno Nacional el de las entidades territoriales indígenas.

Para la determinación de límites de los Distritos distintos al Distrito Capital de Bogotá, y solución de conflictos limítrofes entre un Distrito y un municipio de un mismo ente territorial, se aplicará el régimen previsto para los municipios, hasta que se reglamente su régimen político, fiscal y administrativo conforme a la Constitución y las leyes especiales que para tal efecto se dicten.

La fijación o modificación debe contener una descripción clara y precisa del límite.

Corresponde al Congreso de la República definir los límites dudosos y solucionar los conflictos limítrofes de las regiones territoriales, departamentos y distritos de diferentes departamentos, previo estudio normativo, técnico, concepto e informe final de gestión, con la respectiva proposición, elaborados conjuntamente por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes”.

[17] Gaceta del Congreso Nro. 910 de 2009. sitio web: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/> Consultado el 7 de noviembre de 2019.

[18] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

[19] Corte Constitucional, Sentencias C-240 de 2009, C-352 de 2013 y C-494 de 2016.

[20] Corte Constitucional, Sentencias C-780 de 2003, C-1154 de 2005. C-891A y C-192 de 2006, C-240 de 2009, C-238 de 2012 y C-494 de 2016.

[21] Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1996, reiterada, entre otras, en las sentencias C-586 de 2014, C-489 de 2012, C-780 de 2003, C-836 de 2002, C-956, C-675 y 215 de 1999 y C-407 de 1998. En la sentencia C-664 de 2006, la Sala Plena dijo: “Las omisiones legislativas hacen referencia a la inactividad del legislador o el incumplimiento por parte de este último de su deber de legislar expresamente señalado en la Constitución. No se trata, entonces, simplemente de un no hacer sino que consiste en un no hacer algo

normativamente predeterminado, se requiere por lo tanto la existencia de un deber jurídico de legislar respecto del cual la conducta pasiva del legislador resulta constitucionalmente incompatible para que esta pudiera ser calificada de omisión o inactividad legislativa, en otro supuesto se trataría de una conducta jurídicamente irrelevante, meramente política, que no infringe los límites normativos que circunscriben el ejercicio del poder legislativo”.

[22] Así, por ejemplo, en la sentencia C-369 de 1999, la Corte conoció de una demanda de inconstitucionalidad cuyo cargo principal consistía en que el Congreso había omitido regular en la ley orgánica que contiene el Reglamento del Congreso y de cada una de las Cámaras el juicio de indignidad por mala conducta, al que se refiere el numeral 2 del artículo 175 de la Constitución. En criterio del demandante, tal omisión obligaba a las Cámaras a remitirse a las normas jurídicas que rigen el procedimiento penal, para calificar y juzgar conductas que si bien no necesariamente constituyen delitos o faltas disciplinarias, sí configuran causales de indignidad, “propiciando entonces que éstas últimas queden excluidas de la posibilidad de ser conocidas, juzgadas y de ser el caso, sancionadas por el Congreso, tal como lo ordena la Constitución”. En este caso la Corte se inhibió para fallar, pues “de encontrarse acertada la afirmación del actor, en el sentido de que el legislador en efecto se abstuvo de regular en su estatuto orgánico el juicio de indignidad por mala conducta, tal omisión cabría dentro de la caracterización de las omisiones absolutas, pues no habría acto que pudiera ser objeto de control y como tal sobre la misma, esta Corporación carecería de competencia”. Sobre la incompetencia de la Corte para conocer las demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta, también se pueden consultar las sentencias C-359 de 2017, C-864 de 2008, C-494 de 2016, C-192 de 2006, C-1154 de 2005, C-780 y C-402 de 2003, C-1549 de 2000, C-867 y C-675 de 1999 y C-543 de 1996.

[23] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-389, C-352 y C-221 de 2017, C-658 y C-471 de 2016, C-583 de 2015, C-792, C-767 y C-616 de 2014, C-935 y C-839 de 2013, C-1053 de 2012, C-619, C-127 y C-090 de 2011, C-240 de 2009, C-1043 y C-083 de 2006, C-800 de 2005, C-780 de 2003 y C-427 de 2000.

[24] Corte Constitucional, Sentencia C-352 de 2017. En relación con la centralidad y relevancia del mandato constitucional específico que se encuentra incumplido, para el análisis de constitucionalidad de un cargo por omisión legislativa relativa, en la referida sentencia se afirmó: “la ausencia de justificación de la omisión es una valoración jurídica

que sólo resulta posible una vez se ha identificado cuál es el mandato constitucional específico que se encuentra incumplido, ya que la justificación se refiere necesariamente a las razones que explican el incumplimiento del deber. En estos términos, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que el juicio para determinar la inconstitucionalidad de una omisión legislativa relativa no puede tener como último elemento la identificación del mandato constitucional específico, sino que este elemento, al ser indispensable para sostener que una norma con fuerza y rango de ley se encuentra viciada por omisión, debe preceder el examen de la justificación de la omisión. Además, en el primer paso, la descripción de la situación considerada equivalente, que quedó implícitamente excluida por la norma o del ingrediente o elemento que se echa de menos, no puede tener una calificación jurídica que insinúe su inconstitucionalidad, porque esto supondría que se presupone el mandato constitucional específico”.

[25] Esta tipología de casos en los cuales se configura una omisión legislativa relativa, planteada por primera vez en la sentencia C-543 de 1996, ha sido reiterada en las sentencias C-133 y C-010 de 2018, C-730, C-493 y C-005 de 2017, C-658 y C-298 de 2016, C-584 y C-291 de 2015, C-767 y C-234 de 2014, y C-351 y C-331 de 2013, entre otras.

[26] Ejemplos de este supuesto se encuentran en las sentencias C-041 de 2002 y C-540 de 1997.

[27] Al respecto, en la sentencia C-442 de 2009, reiterada en la sentencia C-434 de 2010, la Corte advirtió: “puede sostenerse que las omisiones que sugieran la vulneración de la Constitución, porque resulta claro el incumplimiento del deber constitucional de regular algún tópico por parte del legislador, deben incluir la consideración de si frente a ellas se mantiene la competencia de la Corte Constitucional para incluir lo que se ha omitido. Por ello, en una omisión la deficiencia en la regulación de un asunto puede conllevar distintos grados, y de este modo la competencia de la Corte para llenar el vacío surgido de la omisión dependerá de dicho grado. Si la deficiencia es mínima, el juez de control de constitucionalidad no sólo tiene la competencia, sino el deber de integrar aquello que el legislador obvió. Si la deficiencia no es mínima pero tampoco total (deficiencia media), se deberá sopesar la necesidad de llenar el vacío con la imposibilidad de la Corte de usurpar competencias establecidas por la Carta en cabeza del legislador. Esto es, que incluso ante una omisión legislativa relativa es posible que la Corte carezca de competencia para

integrar el elemento ausente. Si la deficiencia es total la Corte deberá instar al legislador para que desarrolle la regulación pertinente”. Sobre las opciones aplicables al propósito de reparar una omisión legislativa contraria a la Constitución, también se puede consultar las sentencias C-728 de 2009, C-208 de 2007 y C-891A de 2006.

[28] En la ya citada sentencia C-352 de 2017, la Sala Plena planteó el siguiente test: “(...) se ha dicho que no basta con (i) señalar la norma jurídica sobre la cual se predica la omisión, sino que además se debe argumentar con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, (ii) por qué el texto señalado alberga el incumplimiento de un deber específico consagrado en la Carta y, a partir de ello, (iii) cuáles son los motivos por los que se considera que se configuró la omisión. Esto implica, por ejemplo, explicar por qué “cabría incluir a las personas no contempladas en el texto demandado, o hacer efectivas en ellas sus consecuencias jurídicas, ingredientes normativos o condiciones” (sentencia C-352 de 2013)”.

[29] Corte Constitucional, Sentencia C-259 de 2011. Sobre este tema pueden consultarse entre numerosas sentencias, las siguientes: C-833 de 2006, C-192 de 2006, C-045 de 2006, C-800 del 2005, C-061 de 2005, C-809 de 2002, C-185 de 2002, entre otras.

[30] Corte Constitucional, Sentencia C-833 de 2013. Ver además las sentencias C-005 de 2017, C-100 de 2011, C-584 de 2015 y C-371 de 2004.

[31] Corte Constitucional, Sentencia C-185 de 2002, reiterada en las sentencias C-497 de 2015, C-1083 de 2008 y C-1043 de 2006.

[32] Corte Constitucional, Sentencia C-041 de 2002.

[33] La Corte Constitucional aclaró el alcance de este requisito en la sentencia C-522 de 2009, reiterada en la sentencia C-221 de 2017. En esta última, la Sala Plena indicó 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 de fondo de los cargos». Este criterio jurisprudencial también fue desarrollado en la sentencia C-558 de 2009.

[34] Corte Constitucional, Sentencia C-558 de 2009, reiterada en la sentencia C-262 de 2011.

[35] Además de las que se indican a continuación, se puede consultar, entre otras, las sentencias C-135 de 2018, C-189 de 2017 y C-311 de 2003.

[36] Ver sentencias: Corte Constitucional, C-105 de 2018, C-584 y C-497 de 2015. En la sentencia C-584 de 2015, la Corte se inhibió para resolver el problema jurídico de fondo planteado en una demanda dirigida contra los artículos 10, 14, 23, 24, y 25 de la Ley 48 de 1993, por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización. El demandante consideraba que las disposiciones acusadas incurrían en una omisión legislativa, al no regular la prestación del servicio militar obligatorio de las mujeres transgénero, pues dichas normas solo hacen referencia a los géneros de varón y mujer. La Sala Plena constató que “el demandante no explicó cómo puede concurrir un cargo de omisión relativa del Legislador, si hay fallos de tutela anteriores a la presentación de la acción de constitucionalidad, que no solo indicaron cual es la interpretación válida de la ley, sino que señalaron que las mujeres transgéneros no deben prestar servicio militar obligatorio y, por lo tanto, no deben definir su situación ante las autoridades castrenses”. Este criterio jurisprudencial fue reiterado en la sentencia C-006 de 2016.

[37] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-447 de 1997.