



Referencia: Expediente D-14013

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 67 de la Ley 472 de 1998 y 273 y 274 de la Ley 1437 de 2011.

Accionante: Camilo Araque Blanco

Magistrado Sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Camilo Araque Blanco demandó el artículo 67 de la Ley 472 de 1998 y los artículos 273 y 274 de la Ley 1437 de 2011, por la presunta vulneración de los artículos 13 y 229 de la Constitución Política.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

2. Los apartes de las normas demandados se resaltan a continuación:

“LEY 472 DE 1998
(agosto 5)

Diario Oficial No. 43.357, de 6 de agosto de 1998

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 67. RECURSOS CONTRA LA SENTENCIA. *La sentencia es apelable en el efecto suspensivo. En este evento el Juez ordenará se preste caución para garantizar las medidas cautelares de embargo y secuestro.*

El recurso de apelación deberá resolverse por la autoridad judicial competente en un término máximo de veinte (20) días, contados a partir de la fecha de radicación del expediente en la Secretaría General; sin embargo, cuando sea necesario practicar nuevas pruebas, el término para decidir el recurso podrá ampliarse en diez (10) días.

Contra las sentencias proferidas en los procesos adelantados en ejercicio de las Acciones de Grupo proceden el recurso de revisión y el de casación, según el caso, de conformidad con las disposiciones legales vigentes; *pero en ningún caso el término para decidir estos recursos podrá exceder de noventa (90) días contados a partir de la fecha en que se radicó el asunto en la Secretaría General de la Corporación.”*

“LEY 1437 DE 2011
(enero 18)

Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 273. PROCEDENCIA. *La revisión eventual procederá, a petición de parte o del Ministerio Público, 'contra las sentencias o providencias que determinen la finalización o archivo de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo, proferidas por los Tribunales Administrativos, que no sean susceptibles del recurso de apelación ante el Consejo de Estado, en los siguientes casos:*

1. Cuando la providencia objeto de la solicitud de revisión presente contradicciones o divergencias interpretativas, sobre el alcance de la ley aplicada entre tribunales.

2. Cuando la providencia objeto de la solicitud se oponga en los mismos términos a que se refiere el numeral anterior a una sentencia de unificación del **Consejo de Estado** o a jurisprudencia reiterada de esta Corporación.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011_pr006.html - top

ARTÍCULO 274. COMPETENCIA Y TRÁMITE. De la revisión eventual conocerá la sección que el reglamento determine según su especialidad y para su trámite se observarán las siguientes reglas:

1. La petición deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes al de la ejecutoria de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso.

2. En la petición deberá hacerse una exposición razonada sobre las circunstancias que imponen la revisión, y acompañarse a la misma copia de las providencias relacionadas con la solicitud.

3. **Los Tribunales Administrativos**, dentro del término de ocho (8) días contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente sección que el reglamento determine, el expediente, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, esta resuelva, mediante auto motivado, sobre la petición de revisión.

4. Cuando se decida no seleccionar una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrá insistir en su petición, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de dicha decisión. La decisión de selección o no selección y la resolución de la insistencia serán motivadas.

5. La sentencia sobre las providencias seleccionadas para revisión será proferida, con el carácter de Sentencia de Unificación por la sección que el reglamento determine según su especialidad, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su selección.

6. Si prospera la revisión, total o parcialmente, se invalidará, en lo pertinente, la sentencia o el auto, y se dictará la providencia de reemplazo o se adoptarán las disposiciones que correspondan, según el caso. Si la sentencia impugnada se cumplió en forma total o parcial, la Sentencia de Unificación dejará sin efectos los actos procesales realizados y dispondrá que el juez inferior ejecute las órdenes sobre las restituciones y adopte las medidas a que haya lugar.

PARÁGRAFO. La presentación de la solicitud y el trámite de la revisión eventual, no suspende la ejecución de la providencia objeto del mismo.”

III. LA DEMANDA

3. De manera inicial, el demandante solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad de algunos apartes del artículo 67 de la Ley 472 de 1998 y los artículos 273 y 274 de la Ley 1437 de 2011, por la presunta vulneración de los artículos 13 y 229 de la Constitución Política.

4. El actor afirmó que las normas acusadas imponen un trato desigual y no justificado a los usuarios de la administración de justicia que son parte dentro de una acción constitucional colectiva (popular y de grupo) en la jurisdicción civil ordinaria, ante la imposibilidad de acudir al órgano de cierre o límite y lograr unificación de jurisprudencia que redunde en una mejor coherencia del ordenamiento jurídico a través de un sistema de precedentes propio y especializado.

5. Hizo alusión a las acciones populares y de grupo enunciadas en el artículo 88 superior que pueden ser ejercidas contra entidades estatales ante la jurisdicción contencioso administrativa y contra particulares ante la jurisdicción civil ordinaria, según las reglas de competencia previstas en la Ley 472 de 1998 y la Ley 1437 de 2011. A juicio del actor, las reglas de competencia vigentes comportan diferencias relevantes para el usuario de la administración de justicia. Especificó que ante la jurisdicción contencioso administrativa conforme a la Ley 1437 de 2011, el juez de primera instancia en estas acciones, dependiendo de la calidad de la entidad o entidades demandadas, será un juez administrativo del circuito o un tribunal administrativo en primera instancia. En concreto, afirmó que ello afecta la seguridad jurídica para las partes, al encontrarse con interpretaciones y decisiones diversas o contradictorias de los jueces y tribunales, y a su turno, un trato desigual o desproporcionado de parte de los despachos judiciales frente a un mismo asunto, por ausencia de un sistema de precedentes propio.

6. Sin embargo, el ciudadano destacó que, tratándose de acciones colectivas interpuestas ante la jurisdicción civil contra particulares, la competencia siempre se radica en el juez civil de circuito en primera instancia y los tribunales superiores en segunda instancia. Adujo que bajo tal entendido no es posible que sus pretensiones lleguen al conocimiento de la Corte Suprema de Justicia -al margen del recurso extraordinario de casación y revisión-, de manera que no existe un precedente del órgano de cierre que armonice y unifique todos los criterios de cada despacho que garantice la coherencia del ordenamiento jurídico respecto de un mismo asunto. En ese sentido, resaltó que frente a la acción popular no procede el recurso de extraordinario de casación ante la ausencia de contenido económico y cuantía de las pretensiones, lo que consideró como un déficit de protección o desventaja plausible de los usuarios de la administración

de justicia que acuden en defensa de sus derechos individuales y colectivos, lo cual infringe el artículo 229 de la Constitución, al impedir el acceso de la administración de justicia -en sede de revisión con fin de unificación- a todos los administrados.

7. Afirmó que en la jurisdicción civil no existe derecho a que el caso sea revisado por el órgano de cierre, por medio de apelación o de un mecanismo de revisión para unificar criterios. Para el actor, los precedentes constitucionales no comprenden todos los asuntos particulares que se suscitan en el desarrollo de un juicio colectivo que reemplace un sistema de precedentes propio de la jurisdicción civil ordinaria. Además, la obligatoriedad del precedente es vista por los operadores jurídicos de la jurisdicción civil ordinaria, como un criterio auxiliar o un precedente inaplicable, por no guardar relación semejante las partes y reglas jurídicas.

8. El demandante sostuvo que las normas demandadas incurren en omisión legislativa relativa, al no regular el mecanismo de revisión eventual con fines de unificación de acciones colectivas para ambas jurisdicciones. Sobre este punto indicó que no existe ningún motivo que justifique la exclusión de dicho recurso en la jurisdicción civil ordinaria, lo cual genera un déficit de protección a los usuarios de la administración de justicia, quienes no tienen la posibilidad de contar con precedentes dentro de esa especialidad por parte de la Corte Suprema de Justicia como órgano de cierre. Aunado a ello, consideró que la omisión legislativa relativa surge del incumplimiento del deber de regular las acciones populares, establecido en el artículo 88 de la Constitución.

9. Esa demanda primigenia se inadmitió mediante providencia de 3 de noviembre de 2020 y con posterioridad a ello se presentó el escrito de subsanación por parte del accionante, en el cual justificó los presupuestos exigidos por la jurisprudencia constitucional para el análisis del cargo de omisión legislativa relativa, en los siguientes términos:

<i>(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo</i>	Se trata del artículo 67 de la Ley 472 de 1998 y los artículos 273 y 274 de la Ley 1437 de 2011.
<i>(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 omite incluir un ingrediente o condición que, de</i>	Los artículos demandados debieron incluir el mecanismo de revisión eventual con fines de unificación previsto, para todas las jurisdicciones de conocimiento de las acciones colectivas populares y de grupo, al ser casos claramente asimilables y, no existir -o al menos no se conoce- una razón o motivo fundado que justifique un trato desigual o la exclusión del recurso de revisión de estas acciones constitucionales en la jurisdicción civil ordinaria por tal precepto normativo, generando un déficit de protección o trato desigual frente a los usuarios de

<p><i>acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta</i></p>	<p>la administración de justicia que tienen derecho a ser cobijados con la misma consecuencia jurídica - un sistema de precedentes propios de unificación-, muchos de los cuales, ostentan una calidad de inferioridad y debilidad manifiesta (consumidores, trabajadores, etc.).</p>
<p><i>(iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente</i></p>	<p>La exclusión derivada del artículo 67 de la ley 472 de 1998 y los artículos 273 y 274 de la ley 1437 de 2011, carece de razón suficiente, sin mediar motivo aparente, por lo que, debe ser aplicable esta misma regla, mecanismo o figura de la revisión eventual de las acciones colectivas con fines de unificación de jurisprudencia a todas las jurisdicciones competentes para ser jueces de conocimiento de estas acciones constitucionales, sin distinción alguna.</p> <p>No se vislumbra de manera alguna, que el excluir de la revisión eventual de las acciones colectivas en la jurisdicción civil ordinaria, obedezca al indefectible cumplimiento de un fin constitucional válido, al revés, lo único que se observa con esta medida discriminatoria es que se menoscaba a un amplio sector de la administración de justicia que queda totalmente desamparado e indefenso ante un sistema judicial desprovisto de reglas que garanticen un trato justo, coherente y seguro respecto de un mismo asunto: la acción de grupo y acción popular.</p>
<p><i>(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</i></p>	<p>Las normas acusadas generan una consecuencia jurídica desventajosa -injustificada- para el universo de usuarios de la administración de justicia de las acciones colectivas como la popular y la de grupo ante la jurisdicción civil ordinaria, quienes no tienen la posibilidad de contar con precedentes dentro de esta especialidad por parte de su órgano de cierre o límite.</p> <p>Este alto tribunal no tiene conocimiento ni en primera, ni en segunda instancia en ninguno de los casos -consecuencia no derivada de las normas en cuestión, solo es una explicación- de procedencia de estas acciones, y tampoco, tienen la posibilidad de que sea revisado el proceso con fines de unificación -esto sí, por las normas acusadas-, lo que genera una desigualdad negativa por omisión legislativa relativa que creó una barrera en el goce al derecho a</p>

	la administración de justicia de forma integral para ambas jurisdicciones, además una inseguridad jurídica por las diferentes reglas que pueden crear los jueces y tribunales superiores competentes que actúan sin un sistema de precedentes propio con límites y acorde a las necesidades y especialidad de la jurisdicción, y por lo mismo, un menoscabo a la igualdad de estos ciudadanos.
(v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.	La omisión legislativa relativa, descansa en el caso <i>sub-examine</i> , en el incumplimiento del legislador del artículo 88 de la Constitución impuesto por el constituyente primario, consistente en “La ley regulará las acciones populares (...) También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas...”, deber que supone ser cumplido por el órgano de representación popular con total respeto a los demás disposiciones y preceptos que integran el orden constitucional, como la igualdad y el acceso a la administración de justicia, sin que sea válido sostener que la simple diferencia de jurisdicción de conocimiento es suficiente para justificar situaciones que atentan contra el orden normativo superior.

10. Con fundamento en lo anterior, solicitó que se condicionen los apartes demandados en el sentido de que el mecanismo de revisión eventual de acciones colectivas (populares y de grupo), según el trámite previsto en el artículo 88 superior, se aplica igualmente en la jurisdicción civil ordinaria, en cabeza de la Corte Suprema de Justicia para efectos de unificación de jurisprudencia, según lo disponga su reglamento interno. De manera subsidiaria, pidió exhortar al Congreso de la República para que en el término de seis meses legisle sobre el mecanismo de revisión eventual de sentencias de acciones popular y de grupo con fines de unificación en la jurisdicción civil ordinaria, y en caso de no hacerlo, extender los efectos de los artículos 273 y 274 de la Ley 1437 de 2011 que regulan la jurisdicción contencioso administrativa.

11. Después de su estudio, a través de auto de 26 de noviembre de 2020, el despacho sustanciador rechazó el cargo de vulneración al derecho a la igualdad y admitió, *prima facie*, el cargo de omisión legislativa relativa.

IV. INTERVENCIONES

12. El **Ministerio de Justicia y del Derecho** solicitó que se emita un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda. Aseguró que el caso objeto de estudio no cumple con los requisitos necesarios para que la Corporación se

pronuncie de fondo, comoquiera que los argumentos expuestos por el demandante carecen de certeza y pertinencia respecto del cargo de omisión legislativa relativa.

13. El ente ministerial manifestó que el cargo no es cierto, comoquiera que la demanda pretermitió que la jurisdicción ordinaria cuenta con un mecanismo de unificación de jurisprudencia para las acciones de grupo, como el recurso extraordinario de casación, conforme a lo dispuesto en el artículo 333 del Código General del Proceso. Asimismo, señaló que el actor no hizo alusión en la omisión alegada al artículo 37 de la Ley 472 de 1998, que al regular los recursos contra las sentencias dentro de las acciones populares, no consagró un medio de unificación de jurisprudencia en cabeza del órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria para estas acciones. En igual medida, adujo que la omisión legislativa relativa invocada por el accionante frente a los artículos 273 y 274 de la Ley 1437 de 2011 que desarrollan el mecanismo de revisión eventual contemplado en el artículo 272 *ejusdem*, no tuvo en cuenta que el artículo 36A¹ de la Ley Estatutaria 270 de 1996 restringió ese mecanismo a las acciones de grupo y populares de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

14. Por otra parte, a juicio del Ministerio, los razonamientos del accionante no satisfacen el presupuesto de pertinencia, toda vez que afirma la existencia de la presunta obligación de determinar iguales mecanismos de control judicial para las acciones colectivas en ambas jurisdicciones, a partir de una interpretación subjetiva que efectúa del artículo 88 superior. Agregó que *“resulta subjetivo el argumento del actor, en cuanto a que el número de sentencias que llegan para casación en materia de acciones de grupo es muy escaso, pues en tal circunstancia, ello no obedece a una omisión legislativa sino a la dinámica misma de la administración de justicia en esta materia. El legislador se limitó a contemplar dicho recurso para tales acciones en la justicia ordinaria y el desarrollo de ese instrumento de unificación jurisprudencial no depende del legislador sino de los actores mismos dentro de los respectivos procesos”*².

15. El ciudadano **Harold Eduardo Sua Montaña** solicitó que se declaren inexecutable las expresiones *“de lo Contencioso Administrativo”*, *“Consejo de Estado”* y *“Administrativos”* contenidas en los artículos 273 y 274 de la Ley 1437 de 2011. Además, indicó que el artículo 67 de la Ley 472 de 1998 debía condicionarse en el sentido de que no implica negar el mecanismo eventual de revisión con fines de unificación a las acciones populares y de grupo de la jurisdicción civil. Mencionó que el legislador está llamado a garantizar el mayor y mejor acceso a la justicia posible en las múltiples formas de configurar las normas adjetivas sobre administración de justicia o hacer efectivo el ejercicio de los derechos sustantivos y cumplimiento de los deberes, por lo cual, la Corte debe revisar si las normas acusadas brindan el máximo grado de acceso a la justicia.

¹ Incorporado por el artículo 11 de la Ley Estatutaria 1285 de 2009.

² Expediente digital. Intervención del Ministerio de Justicia y del derecho, folio 5.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

16. La Procuradora General de la Nación solicitó que la Corporación profiriera un fallo inhibitorio ante la ineptitud sustantiva de la demanda en contra de los artículos 67 de la Ley 472 de 1998, así como 273 y 274 de la Ley 1437 de 2011.

17. En primer término, destacó que el Congreso puede regular una temática en varias leyes sin desconocer ningún mandato constitucional. En esos términos, la Vista Fiscal manifestó que *“[e]n consecuencia, cuando el legislador ordenó una materia en distintas leyes, a efectos de construir un cargo por omisión legislativa que atienda a las exigencias argumentativas que deben cumplir las demandas de constitucionalidad (...), es necesario que el demandante realice un análisis conjunto de los cuerpos normativos en los que se reguló la temática. Lo anterior, porque un examen aislado de una disposición puede derivar en que se identifiquen supuestas omisiones legislativas, las cuales se desvirtúan con el simple examen integral del ordenamiento jurídico”*³.

18. Así las cosas, hizo énfasis en que la demanda no es apta, puesto que el accionante alegó una presunta omisión legislativa relativa que desconoce que otras normas como los artículos 333, 334 y 338 del Código General del Proceso. En estas disposiciones se consagró: *i)* la procedencia del recurso extraordinario de casación como herramienta para defender la unidad y la integridad del ordenamiento jurídico; *ii)* la posibilidad de promoverlo contra sentencias de segunda instancia de acciones de grupo emitidas por los tribunales superiores; y *iii)* la inaplicación de una cuantía mínima para recurrir en el caso de las acciones populares y de grupo.

19. En atención a lo expuesto, para la Procuraduría la demanda no acredita el supuesto de certeza en la configuración del cargo, debido a que el accionante efectuó un análisis aislado del derecho positivo desconociendo las normas enunciadas del Código General del Proceso, por lo que, en principio, se desvirtúa la existencia de una abstención normativa por parte del legislativo que contravenga el orden superior. Agregó que no se supera el requisito de suficiencia, porque la alegación estructurada sobre una lectura parcial del ordenamiento jurídico, impide que se produzca una duda respecto de la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

20. Concluyó que *“resulta razonable que ante la existencia del recurso extraordinario de casación en los procesos colectivos (populares y de grupo) que se adelantan ante la Jurisdicción Ordinaria Civil, el legislador no haya contemplado en dichas causas la procedencia del mecanismo de revisión eventual regulado en la Ley 1437 de 2011, en tanto que ambos instrumentos permiten la unificación de jurisprudencia y, por consiguiente, el establecimiento de un sistema de precedentes”*⁴.

³ Expediente digital. Concepto de la Procuradora General de la Nación, folios 3 y 4.

⁴ *Ibidem*, folio 5.

VI. CONSIDERACIONES LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Atendiendo lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, toda vez que las normas acusadas parcialmente hacen parte de leyes de la República, en este caso, la Ley 472 de 1998 y Ley 1437 de 2011.

Cuestión preliminar: la aptitud de la demanda

2. En el presente trámite de constitucionalidad, el Ministerio de Justicia y del Derecho, así como la Procuraduría General de la Nación solicitaron a la Corte que se declarara inhibida para estudiar el fondo de las pretensiones porque, en su criterio, el cargo propuesto no satisfacía el presupuesto de certeza y pertinencia. En esa medida, la Sala estudiará de forma preliminar la aptitud de la censura de inconstitucionalidad.

Los requisitos de las demandas de inconstitucionalidad⁵

3. El control de las leyes por parte de este Tribunal suscita tensiones entre diferentes intereses constitucionales. Al ser indiscutible la responsabilidad de este Tribunal de guardar la integridad y supremacía de la Carta (art. 241), la acción pública de inconstitucionalidad ocupa un importante papel instrumental para su cumplimiento⁶. Bajo esa perspectiva la definición de las condiciones cuya verificación es necesaria para hacer posible un pronunciamiento de fondo de la Corte, ha tomado nota de la tensión que el ejercicio de dicha acción puede provocar con el principio democrático -al que se anuda la presunción de constitucionalidad de las normas adoptadas por el Congreso⁷- y el carácter rogado que, por regla general, se atribuye al ejercicio de las competencias de control abstracto⁸.

⁵ Este acápite tiene fundamento metodológico y dogmático en la sentencia C-292 de 2019.

⁶ La sentencia C-1052 de 2001 -que ha ocupado un papel central después de la sentencia C-447 de 1997 en la delimitación de la acción pública de inconstitucionalidad- indicó: “De esta manera, se desarrolla una de las herramientas más preciadas para la realización del principio de democracia participativa que anima la Constitución (artículo 1 C.P.), permitiendo a todos los ciudadanos, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, ejercer un derecho político reconocido por el propio Ordenamiento Superior (artículo 40 C.P.) y actuar como control real del poder que ejerce el legislador cuando expide una ley”.

⁷ Cfr. Sentencias C-076 de 2012 y C-042 de 2018, entre otras.

⁸ Sobre el carácter excepcional del control oficioso, la sentencia C-257 de 2016 indicó: “De una parte, se proscribió el control oficioso de la legislación, pues por regla general éste se activa mediante una demanda que puede presentar cualquier ciudadano (arts. 242.1, 241.1, 241.4, 241.5 C.P.), y excepcionalmente opera de manera automática cuando recae sobre proyectos de leyes estatutarias (art. 241.8 C.P.), tratados internacionales y sus leyes aprobatorias (art. 241.10 C.P.), decretos legislativos (art. 241.7 C.P.), leyes objetadas por el gobierno nacional por razones de inconstitucionalidad (art. 241.8 C.P.), convocatorias a referendo o a Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Carta Política (art. 241.2 C.P.), referendos sobre leyes y consultas populares y plebiscitos del orden nacional (art. 241.3 C.P.). Así pues, el escrutinio judicial nunca se activa por iniciativa del juez constitucional, sino por una demanda ciudadana o excepcionalmente por ministerio de la ley”.

3. Esa tensión recibe diferentes respuestas en el ordenamiento jurídico vigente. Una de ellas ha consistido en imponer, con fundamento en el numeral 3° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, algunas exigencias argumentativas cuando se formula un cargo de inconstitucionalidad. Para definir las la Sala Plena se ha fundado en una premisa: la impugnación de una ley no puede sujetarse *a estándares tan complejos que impliquen reservar la acción solo a ciudadanos con especial formación en métodos de interpretación legal y constitucional*, pues ello la privaría de su naturaleza pública y, al mismo tiempo, desconocería el derecho de participar en el control del poder político (art. 40.6) y de acceder a la administración de justicia (art. 229)⁹. En todo caso ha estimado necesario que las acusaciones en contra de normas adoptadas por órganos representativos se apoyen en razones con aptitud para poner en duda la validez constitucional de la regulación, de modo que pueda apreciarse, al menos *prima facie*, un riesgo para la supremacía de la Constitución.

4. Uno de los criterios para definir si un cargo cuyo análisis se encuentra a consideración de la Sala Plena debe dar lugar a un pronunciamiento de fondo es el principio *pro actione*. El empleo del referido principio no habilita a la Corte para corregir o aclarar equívocos, aspectos confusos o ambigüedades que surjan de las demandas¹⁰. Ha dicho la jurisprudencia que su aplicación “*no puede llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla*”¹¹. No es posible sustituir al demandante como si se tratara de un control de oficio y, en esa medida, la aplicación del principio exige la existencia de un núcleo argumentativo básico y preciso, aunque existan algunas reservas o inquietudes. Dicho de otro modo, la Corte “*no puede llegar al extremo de suplantar al actor en la formulación de los cargos, ni de determinar por sí misma (...) el concepto de la violación de las normas que ante ella se acusan como infringidas, pues ésta es una carga mínima que se le impone al ciudadano para hacer uso de su derecho político a ejercer la acción de inconstitucionalidad*”¹².

5. En correspondencia con lo expuesto, quien pretenda activar plenamente las competencias de este Tribunal debe manifestar un interés real por salvaguardar la supremacía e integridad de la Constitución. La seriedad de ese interés se revela cuando, al cuestionar una ley, el demandante presenta razones que (i) pueden ser entendidas por cualquier ciudadano (claridad); (ii) se encaminan a cuestionar los significados de la ley vigente (certeza); (iii) correspondan a cuestiones constitucionales, esto es, que tengan por objeto preservar la vigencia de la Carta (pertinencia); y (iv) planteen en qué sentido específico se produjo su infracción (especificidad). Solo así, reunidos los elementos relevantes para el juicio, se suscitará una duda mínima sobre la validez de la ley (suficiencia). Se trata de condiciones indispensables para que el proceso que tiene lugar en esta

⁹ Cfr. Auto 241 de 2015.

¹⁰ Cfr. sentencias C-358 de 2013 y C-726 de 2015.

¹¹ Sentencia C-584 de 2016.

¹² Sentencia C-520 de 2006.

Corte constituya un foro en el que la decisión sea el resultado de la comprensión, valoración y ponderación de las mejores razones para hacer efectivo el principio de supremacía de la Constitución.

6. Para este Tribunal resulta indispensable que desde un comienzo los ciudadanos expresen sus razones con *claridad*, es decir, que las palabras empleadas para formular los argumentos sean inteligibles o comprensibles y que la presentación de los mismos tenga un orden que haga posible identificar su alcance y propósito.

En esa dirección, la Corte ha destacado que si bien no se requiere una *exposición erudita o técnica*, la impugnación sí debe “*seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa*”¹³. Este requisito se incumple, por ejemplo, cuando *a)* el lenguaje de la demanda es incomprensible por razones semánticas o sintácticas; *b)* los argumentos presentados son circulares¹⁴ o contradictorios¹⁵; o *c)* no es posible identificar exactamente el alcance o el sentido de lo pretendido¹⁶.

7. La carga de *certeza* tiene como propósito establecer si en realidad el objeto respecto del cual el demandante le solicita a la Corte un pronunciamiento pertenece al ordenamiento jurídico y, de otra, demostrar que es razonable derivar de una disposición vigente el significado normativo cuya constitucionalidad se cuestiona. En ese sentido es indispensable “*que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente (...)*”¹⁷ “*y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita (...) e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda*”¹⁸.

8. La *pertinencia* corresponde a un rasgo especial de la argumentación cuando tiene por objeto alegar la invalidez constitucional de una ley. En esa dirección, los planteamientos ante la Corte deben estar signados por los contenidos de la Carta y, en esa medida, el cuestionamiento debe encontrarse “*fundado en la apreciación del contenido de una norma superior que se expone*”. Ello excluye, como argumentos admisibles los que se apoyan en “*consideraciones puramente legales (...) y doctrinarias*”¹⁹ o los que se limitan a expresar “*puntos de vista subjetivos*”²⁰, de manera que se pretende emplear la acción pública “*para resolver un problema particular*”^{20F}²¹. Por ello, a menos que la Constitución

¹³ Sentencia C-1052 de 2001.

¹⁴ Sentencia C-045 de 2018.

¹⁵ Sentencia C-146 de 2018.

¹⁶ Sentencia C-362 de 2001.

¹⁷ Sentencia C-1052 de 2001.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ C-1052 de 2001

²⁰ C-1052 de 2001

²¹ C-1052 de 2001. La sentencia C-1059 de 2008 se refirió a ello en los siguientes términos: “*Por ende, es indispensable que los razonamientos sean del orden constitucional, razón por la cual no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales o doctrinarios. De igual manera, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada basado en ejemplos, acaecimientos*

directamente lo exija, no son pertinentes “*acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia*”²².

9. La **especificidad** impone que el demandante exponga razones que evidencien la existencia de una oposición objetiva entre la disposición demandada y el texto constitucional. Es una de las exigencias de mayor relevancia al momento de formular la impugnación y exige que, más allá de afirmaciones genéricas, se desarrolle un argumento puntual que pueda demostrar una violación. Según ha señalado la Corte no cumplen el requisito de especificidad los argumentos “*vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales (...) que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan*”²³.

Este requerimiento exige responder la pregunta relativa a cómo se demuestra la violación de la Constitución. Una vez que el demandante identifica la norma constitucional que a su juicio ha sido desconocida, tiene la tarea de argumentar la violación. Esa demostración debe tomar en consideración los contenidos, la naturaleza y la estructura de las diferentes disposiciones de la Carta. Para cumplir la carga de especificidad no es suficiente que presenten planteamientos genéricos puesto que deben desarrollar una actividad interpretativa que sugiera seriamente una oposición real entre la Constitución y la norma demandada.

10. La **suficiencia** tiene la condición de criterio de cierre para definir la aptitud del cargo. Según este Tribunal, su configuración se produce cuando la demanda consigue generar en la Corte una duda mínima sobre su constitucionalidad. Para ello será necesario, además, analizar conjuntamente el cumplimiento de los demás requisitos a fin de identificar si la acusación logra persuadir a la Corte sobre la posible infracción de la Carta, de manera que pueda iniciarse “*un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional*”²⁴.

Requisitos para estructurar el cargo por omisión legislativa relativa

11. La Corte ha sostenido que la omisión legislativa relativa se presenta cuando el legislador, al regular una materia, guarda silencio o no incluye en una previsión normativa incumpliendo un deber establecido por el texto superior. En otras palabras, esta Corporación se ha referido a la omisión legislativa relativa como el precepto incompleto que excluye:

“(...) de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado o que el precepto omite incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el

particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias, en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma demandada”.

²² C-1052 de 2001.

²³ C-1052 de 2001.

²⁴ Sentencia C-1052 de 2001.

texto legal con los mandatos de la Carta”²⁵, de donde puede resultar el “*incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al Legislador o una desigualdad negativa para los casos excluidos de la regulación legal*”²⁶.

12. Acreditada la omisión legislativa relativa, la Corte ha señalado que “*el remedio para la inconstitucionalidad advertida no es la declaratoria de inexecutable de la disposición que dejó por fuera de sus efectos jurídicos el elemento que se echa de menos, sino neutralizar dicho efecto contrario a la Constitución mediante la incorporación de un significado ajustado a los mandatos constitucionales*”²⁷. En otras palabras, la omisión legislativa relativa implica que se emita una sentencia integradora, en la que se condicione el precepto acusado en el entendido que también comprende aquellas hipótesis que fueron indebidamente excluidas por el legislador²⁸.

13. La jurisprudencia constitucional ha establecido que esta acusación exige una carga de argumentación concreta en relación con los efectos jurídicos de una exclusión que debe resultar contraria a la Constitución. Por otra parte, el ciudadano debe ser especialmente escrupuloso cuando se trata de los requisitos de especificidad y certeza²⁹.

14. En efecto, la Corte ha determinado que se deben acreditar los siguientes presupuestos de cara a habilitarse el estudio del cargo por omisión legislativa relativa:

“(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

²⁵ Cfr. Sentencias C-352 de 2017, C-083 de 2018, C-329 de 2019, C-034 de 2020, C-048 de 2020, entre otras.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Cfr. Sentencias C-250 de 2011, C-619 de 2011, C-586 de 2014, C-034 de 2020 y C-048 de 2020.

²⁸ Sentencia C-122 de 2020.

²⁹ Sentencia C-666 de 2016.

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. 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.

15. Estos requisitos se deben verificar al admitir la demanda; sin embargo, la Corte ha señalado que la superación de la fase de admisión no impide que la Sala Plena analice con mayor detenimiento y profundidad los cargos propuestos³¹, en tanto la admisión de la demanda “*responde a una valoración apenas sumaria de la acción que no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte*”³² para decidir los asuntos puestos a su consideración en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales³³. En definitiva, no se trata de que la Sala Plena use un baremo distinto o más exigente que el aplicado en fase de admisión, sino de que un cargo de inconstitucionalidad que ha sido admitido en aplicación del principio *pro actione* se somete a una deliberación más amplia en la que participa el pleno del tribunal.

El cargo por omisión legislativa relativa planteado en el presente asunto carece de aptitud sustantiva

16. En el asunto *sub examine*, el accionante demandó: i) el aparte que consagra la procedencia del recurso de revisión y casación en contra de las sentencias proferidas en las acciones de grupo contenido en el artículo 67 -inciso 3º- de la Ley 472 de 1998; ii) las expresiones “*Tribunales Administrativos*” y “*Consejo de Estado*” incluidas en el artículo 273 -inciso 1º y numeral 2- de la Ley 1437 de 2011 que regula la procedencia de la revisión eventual frente a las providencias que finalicen o archiven los procesos para la protección de derechos e intereses colectivos; y iii) los vocablos “*Los Tribunales Administrativos*” que obran en el artículo 274 -numeral 3- *ejusdem* que aborda el trámite de la referida revisión eventual.

17. A juicio del actor, el legislador generó un déficit de protección de los usuarios de la administración de justicia al no regular el mecanismo de revisión eventual con fines de unificación de acciones colectivas para ambas jurisdicciones. Consideró que se configuraba una omisión legislativa relativa frente a las acciones colectivas que se tramitan en la jurisdicción ordinaria y que

³⁰ Sentencia C-133 de 2018.

³¹ *Cfr.* Sentencias C-112 de 2018, C-085 de 2018, C-389 de 2017, C-384 de 2017 y C-191 de 2019.

³² Sentencia C-281 de 2013.

³³ Sentencia C-173 de 2017.

no se benefician de las normas acusadas, por cuanto se imposibilita que se pronuncie el órgano de cierre y se cuente con jurisprudencia unificada que garantice un sistema de precedentes propio y especializado.

18. De tal forma, el demandante alegó que, tratándose de acciones colectivas interpuestas ante la jurisdicción civil contra particulares, la competencia siempre se radica en el juez civil de circuito en primera instancia y los tribunales superiores en segunda instancia, por lo que no es posible que sus pretensiones lleguen al conocimiento de la Corte Suprema de Justicia -al margen del recurso extraordinario de casación y revisión-. En tal sentido, consideró que no existe un precedente del órgano de cierre que armonice y unifique todos los criterios de los despachos judiciales. El accionante destacó que el recurso de extraordinario de casación no procede ante la sentencia de acción popular, debido a que no ostenta un contenido económico y por la cuantía de las pretensiones, lo cual infringe el artículo 229 de la Constitución al impedir el acceso de la administración de justicia -en sede de revisión con fin de unificación- a todos los ciudadanos.

19. Por consiguiente, aseguró que se configuraba la omisión legislativa alegada, en razón a que las normas acusadas -art. 67 de la Ley 472 de 1998 y arts. 273 y 374 de la Ley 1437 de 2011- debieron incluir el mecanismo de revisión eventual con fines de unificación para todas las jurisdicciones de conocimiento de las acciones colectivas populares y de grupo; no obstante, el legislador no incluyó la jurisdicción ordinaria sin mediar motivo aparente, por lo que la exclusión carece de razón suficiente y, en cambio, menoscaba el derecho de quienes acuden a la administración de justicia y no pueden contar con un sistema judicial coherente y seguro. En criterio del demandante, ello desatiende el deber impuesto al legislador por el artículo 88 superior consistente en que consistente en “[l]a ley regulará las acciones populares (...) También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas”.

21. El Ministerio de Justicia y del Derecho adujo que el cargo no es cierto, debido a que el actor pretermitió la existencia de otras normas que regulan la materia, a saber: *i*) el artículo 333 de la Ley 1564 de 2012 -Código General del Proceso- contempla el recurso extraordinario de casación como mecanismo de unificación de jurisprudencia al interior de la jurisdicción; *ii*) el artículo 36A³⁴ de la Ley 270 de 1996 restringió la revisión eventual a las acciones de grupo y populares de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa; y *iii*) el artículo 37 de la Ley 472 de 1998 no consagró un medio de unificación de jurisprudencia en la jurisdicción ordinaria para estas acciones. Igualmente, el Ministerio manifestó que no se satisface el presupuesto de pertinencia, toda vez que el demandante esgrime su argumentación a partir de una interpretación subjetiva del artículo 88 superior.

³⁴ Incorporado por el artículo 11 de la Ley Estatutaria 1285 de 2009.

20. En consonancia con lo anterior, la Procuraduría General de la Nación solicitó la adopción de un fallo inhibitorio por incumplimiento del requisito de certeza. La Vista Fiscal aseguró que era necesario que el actor hubiera realizado un análisis conjunto de la totalidad de los cuerpos normativos en que se reguló la materia, por cuanto, contrario a lo afirmado por él, los artículos 333, 334 y 338 del Código General del Proceso establecieron *i)* la existencia de una herramienta para defender la unidad y la integridad del ordenamiento jurídico, como el recurso extraordinario de casación; *ii)* su procedencia en acciones de grupo; y *iii)* la inaplicación de una cuantía mínima para recurrir en el caso de las acciones populares y de grupo.

21. En atención a los defectos del cargo planteados por la entidad interviniente y la Procuraduría General, la Sala examinará la aptitud del cargo.

22. En lo que concierne al presupuesto de *certeza* en el cargo de omisión legislativa relativa, la Corte ha determinado que es imperativo que el demandante no realice lecturas parciales de la legislación³⁵. De tal forma, este Tribunal ha establecido que es posible que una temática se encuentre regulada en múltiples cuerpos normativos y la lectura aislada efectuada sobre una sola norma sobre la cual se erige la omisión alegada, pueda ser superada al realizar una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico. Sobre el particular, en la sentencia C-091 de 2014 se consideró que:

“(...) puede acontecer que el precepto considerado incompleto, realmente no contenga la regulación exigida, pero que esta se encuentre en otra disposición o que la lectura aislada de un texto legislativo tenga por resultado la verificación de una omisión que, sin embargo, resulte superada por una interpretación sistemática de la legislación que, al incorporar otros preceptos en el análisis, permita concluir que no hay omisión relativa y que el legislador ha proveído respecto del pretendido faltante, salvo que lo ha hecho de manera tal que le corresponde al intérprete o al aplicador del derecho efectuar el ejercicio interpretativo que conduzca a evidenciar la regulación completa de una materia”.

23. De ahí, la jurisprudencia ha catalogado que el demandante debe demostrar efectivamente la configuración del vacío que alega. En los mismos términos, esta Corporación señaló en la sentencia C-122 de 2020:

“En atención a la situación descrita, cuando se cuestiona una omisión legislativa relativa, por tratarse de una acusación que se dirige contra un vacío parcial, el demandante tiene la carga de demostrar mínimamente que, en efecto, esa indefinición existe. Lo contrario, llevaría a la Corte a que, por vía de este tipo de censuras, concentrara su actividad en definir las interpretaciones legales del ordenamiento jurídico y no a examinar si el Legislador vulneró la Carta Política. Por lo tanto, para el cumplimiento

³⁵ Sentencias C-091 de 2014 y C-122 de 2020.

del requisito de certeza no basta cuestionar una norma aislada, sino que es necesario que el demandante cumpla una carga mínima dirigida a demostrar la existencia del vacío que cuestiona.”

24. Bajo tales precisiones, entonces queda claro que la acreditación del presupuesto de certeza en el examen propuesto por una omisión legislativa relativa exige que el demandante hubiere agotado con mayor rigor la carga argumentativa, puesto que no es suficiente con que alegue el vacío existente en las disposiciones que acusa, sino que debe analizar otras normas del ordenamiento que se ocupen de la materia, de cara a constatar la configuración de la omisión alegada.

25. Con fundamento en lo expuesto, la Sala advierte que el cargo bajo estudio no acreditó el elemento de certeza, comoquiera que el actor promovió la censura constitucional en contra del artículo 67 de la Ley 472 de 1998 y los artículos 273 y 274 de la Ley 1437 de 2011 a partir de un alcance infundado, según el cual **no existe ningún mecanismo de unificación de jurisprudencia por el órgano de cierre**, para las acciones colectivas ante la jurisdicción ordinaria, puesto que en su criterio *i)* no existe derecho a que el caso sea revisado por el órgano de cierre, por medio de apelación o de un mecanismo de revisión para unificar criterios; *ii)* no es posible acudir al recurso extraordinario de casación ante la ausencia de contenido económico y cuantía de las pretensiones, y *iii)* la revisión eventual solo está creada para las acciones que conozca la jurisdicción contenciosa, aunque el artículo 88 superior determina que debe cobijar también la ordinaria.

26. Sin embargo, analizados los diferentes cuerpos normativos donde se encuentran regulados los aspectos procesales de las acciones populares y de grupo, se destaca que el artículo 333 de la Ley 1564 de 2012 -Código General del Proceso- contempla el recurso extraordinario de casación como medio de unificación de jurisprudencia, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 333. FINES DEL RECURSO DE CASACIÓN. El recurso extraordinario de casación tiene como fin **defender la unidad e integridad del ordenamiento jurídico**, lograr la eficacia de los instrumentos internacionales suscritos por Colombia en el derecho interno, proteger los derechos constitucionales, controlar la legalidad de los fallos, **unificar la jurisprudencia nacional** y reparar los agravios irrogados a las partes con ocasión de la providencia recurrida”* (negrilla fuera de texto original).

27. Además, conforme lo consagrado en ese cuerpo normativo, este recurso procede para acciones colectivas, frente a las cuales no es exigible el tope mínimo de cuantía para la procedencia. Así, lo disponen los artículos 334 y 338 *ejusdem*:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012_pr008.html
[- top](#)

*“ARTÍCULO 334. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACIÓN. El recurso extraordinario de casación **procede** contra las siguientes*

sentencias, cuando son proferidas por los tribunales superiores en segunda instancia:

- 1. Las dictadas en toda clase de procesos declarativos.*
- 2. Las dictadas en las acciones de grupo cuya competencia corresponda a la jurisdicción ordinaria.*
- 3. Las dictadas para liquidar una condena en concreto. (...)*” (negrilla fuera de texto original).

“ARTÍCULO 338. CUANTÍA DEL INTERÉS PARA RECURRIR. Cuando las pretensiones sean esencialmente económicas, el recurso procede cuando el valor actual de la resolución desfavorable al recurrente sea superior a un mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (1.000 smlmv). Se excluye la cuantía del interés para recurrir cuando se trate de sentencias dictadas dentro de las acciones populares y de grupo, y las que versen sobre el estado civil. (...)” (negrilla fuera de texto original).

28. Sin embargo, mediante el Decreto 1736 de 2012³⁶, el Gobierno Nacional a través de la facultad de corrección de yerros tipográficos o caligráficos, eliminó la expresión acciones populares contenida en el artículo 338 del Código General del Proceso³⁷. Esta norma fue declarada nula mediante Sentencia del 20 de septiembre de 2018 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera³⁸.

29. Así las cosas, el ciudadano destacó que las disposiciones impugnadas no previeron la posibilidad de que la Corte Suprema de Justicia pudiese conocer de la revisión eventual de acciones populares y de grupo y, en consecuencia, la jurisdicción ordinaria no contaba con ningún mecanismo para que su órgano de cierre se pronunciara y consolidara un sistema de precedentes y unificación de sus decisiones; sin embargo, el actor no acreditó una carga argumentativa mínima para constatar que el vacío alegado no se hallaba en otra regulación vigente en el derecho positivo.

³⁶ Por el que se corrigen unos yerros en la Ley 1564 del 12 de julio de 2012, “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

³⁷ “Artículo 6°. Corrija el inciso 1° del artículo 338 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así: “Artículo 338. Cuantía del interés para recurrir. Cuando las pretensiones sean esencialmente económicas, el recurso procede cuando el valor actual de la resolución desfavorable al recurrente sea superior a un mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (1000 smlmv). Se excluye la cuantía del interés para recurrir cuando se trate de sentencias dictadas dentro de las acciones de grupo y las que versen sobre el estado civil. (...)”.

³⁸ En esa oportunidad el alto Tribunal consideró que “II.4.3.62.- El Gobierno Nacional, entonces, no procedió a corregir un error caligráfico o tipográfico, conforme lo autoriza el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913, sino a reformar el contenido del artículo 338 del Código General del Proceso para hacerlo congruente con el artículo 334 del mismo estatuto eliminando la alusión que a las acciones populares hacía el artículo, lo cual no corresponde a una atribución autorizada por la disposición legal mencionada” cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 20 de septiembre de 2018, expediente No. 2012-00369-00. En sentencia C-213 de 2017, la Corte Constitucional abordó tangencialmente el contenido del artículo 338 del Código General del Proceso; sin embargo, en ese momento no había sido declarada la nulidad del texto corregido por el Decreto 1736 de 2012 por parte del Consejo de Estado. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte Suprema de Justicia ha determinado que el recurso de casación no procede en acciones populares, pues debe hacerse una interpretación sistemática entre el Código General del Proceso y la Ley 472 de 1998, cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto de 6 de marzo de 2020, radicación n.º 11001-02-03-000-2020-00205-00.

30. Este Tribunal colige que la demanda destacó, con fundamento exclusivo en el contenido normativo de los artículos 67 de la Ley 472 de 1998, y 273 y 274 de la Ley 1437 de 2011, la inexistencia de una herramienta jurídica de consolidación de jurisprudencia tratándose de las acciones colectivas falladas por jueces ordinarios. No tuvo en cuenta la regulación que sobre esta temática obra en el Código General del Proceso, como tampoco el artículo 36A de la Ley 270 de 1996 y el artículo 37 de la Ley 472 de 1998 que estatuyeron sendas previsiones sobre la revisión eventual ante el Consejo de Estado. Por consiguiente, es evidente que el actor no efectuó un ejercicio argumentativo para corroborar que la norma jurídica cuya inclusión extrañaba no estuviere plasmada en otro cuerpo regulatorio.

31. Examinado lo anterior, la Corte encuentra, no solo que el ciudadano efectuó una lectura aislada de la normatividad que regula la materia al afirmar la existencia de la omisión relativa, sino también que no es cierto que la jurisdicción ordinaria esté desprovista de algún mecanismo judicial para que la Corte Suprema de Justicia conozca de acciones de grupo, como tampoco es veraz que el recurso extraordinario de casación esté restringido en esos procesos por limitaciones relacionadas con la cuantía. En materia de acciones populares, si bien pudieren presentarse diversas interpretaciones debido a la expedición del Decreto 1736 de 2012 y su posterior declaratoria de nulidad por parte del Consejo de Estado, el accionante no hizo alusión a esta problemática de cara a estructurar los cargos de la presente demanda.

32. En relación con el elemento de certeza, al estudiar un cargo por omisión legislativa relativa en la determinación de características un procedimiento judicial, en sentencia C-122 de 2020, se consideró que los operadores jurídicos deben privilegiar la interpretación sistemática del ordenamiento de cara a la naturaleza del derecho involucrado. En concreto, la Corte afirmó que:

“en el ordenamiento jurídico existen reglas generales en materia procesal, previstas con la finalidad de regular la actividad de los procesos en los aspectos que no están expresamente definidos en otras leyes. Por lo tanto, el alcance de la norma acusada no podía establecerse únicamente a partir de su tenor literal, sino que era necesario que el actor presentara argumentos suficientes que descartaran la aplicabilidad de las reglas generales de procedimiento y demostraran la inviabilidad de una interpretación sistemática. En síntesis, el ciudadano no presentó los elementos mínimos que permitan a la Sala establecer que, a partir de la norma acusada, es cierto que se deriva la omisión cuestionada. Ahora bien, en el marco de estas posibilidades de interpretación la Corte aclara que los operadores jurídicos deben privilegiar una lectura sistemática del ordenamiento de cara a la naturaleza del derecho involucrado (...).”

33. En consonancia con lo expuesto, habida cuenta de que la omisión alegada versaba sobre un procedimiento judicial era indispensable que el accionante

demonstrara la veracidad del alcance que confirió a las normas acusadas. De tal manera, era imperativo que justificara por qué persistía el vacío alegado pese a las disposiciones que sobre el particular consagró el Código General del Proceso; no obstante, el ciudadano pretermitió mencionar la regulación allí incorporada e incluso, presentó afirmaciones carentes de veracidad la imposibilidad de acudir a la casación con ocasión de los topes de la cuantía mínima. En esta oportunidad, correspondía al accionante adelantar una interpretación sistemática del derecho positivo de cara a identificar la veracidad del vacío invocado, puesto que la Corte no le compete interpretar la ley cuando no se comprometa el orden constitucional, puesto que la labor de esta Corporación es la de guarda y garante de la supremacía de la Carta³⁹. En esa medida, el presupuesto de certeza no fue cumplido en el caso objeto de pronunciamiento.

34. Ahora bien, la demanda tampoco cumplió el elemento de *especificidad*, en razón a que no satisfizo en debida forma la carga argumentativa determinada para la acusación por omisión legislativa relativa.

35. En efecto, ese cargo supone que el accionante acredite unos presupuestos especiales decantados por la jurisprudencia constitucional, el primero de ellos, “a) *la existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad*”⁴⁰. En el presente asunto, si bien el accionante identificó como disposiciones impugnadas, los artículos 67 de la Ley 472 de 1998 y 273 y 274 de la Ley 1437 de 2011, no allegó argumentos suficientes de cara a acreditar que esas normas gozan del alcance que les atribuyó en la demanda.

36. Como se refirió en el estudio del presupuesto de certeza, para la Corte es palmaria la insuficiencia argumentativa puesto que el actor se basó exclusivamente en la lectura aislada y parcial de las reglas acusadas, sin agotar la labor hermenéutica que le permitiera demostrar la inexistencia de otras normas que suplieran el vacío alegado.

37. Así las cosas, el accionante no efectuó un estudio sistemático de la regulación vigente. En materia de acciones populares, la inexistencia de dicho vacío suponía que el actor analizara el artículo 37 la Ley 472 de 1998, los artículos 334 y 338 del Código General de Proceso e, incluso, la problemática derivada de la expedición del Decreto 1736 de 2012 y su posterior declaratoria de nulidad por el Consejo de Estado; no obstante, el demandante no asumió carga alguna sobre el particular. Por su parte, de conformidad con el Código General del Proceso, frente a las acciones de grupo no hay duda que el recurso de casación es procedente, su objeto consiste en unificar jurisprudencia y, por tanto, no se evidencia el vacío que menciona el actor.

³⁹ Cfr. sentencias C-136 de 2017, C-122 de 2020, entre otras,

⁴⁰ Sentencia C-133 de 2018.

38. Aunado a lo expuesto, el actor no aportó elementos de juicio que pretendan explicar por qué el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo debía regular los recursos del proceso ordinario y la competencia de los jueces civiles cuando estudian las acciones populares y de grupo. Igualmente, la demanda tampoco explicó la razón por la que la Ley 472 de 1998 debía establecer los mismos recursos y oportunidades procesales en las acciones colectivas que se rigen por códigos procesales distintos y que podrían no ser objeto de comparación.

39. En consecuencia, se tiene por no acreditado el elemento inicial del cargo por omisión legislativa relativa relacionado con la identificación de la norma sobre la que se esgrime la omisión.

40. Aunado a lo anterior, este cargo exige que el demandante identifique “*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*”⁴¹. En respuesta a ese requerimiento, el actor determinó que el vacío frente a la unificación de jurisprudencia y el pronunciamiento del órgano de cierre en las acciones populares y de grupo tramitadas ante la jurisdicción ordinaria, se derivaba del incumplimiento del artículo 88 superior.

41. Bajo ese entendido, se advierte que el artículo 88 constitucional estatuye:

“ARTÍCULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. (...)”.

42. Como se evidencia en el texto constitucional transcrito, el deber confiado al legislativo se dirigió a regular las acciones populares y de grupo de manera general. En ningún caso, el constituyente planteó expresamente la exigencia de incorporar un mecanismo de unificación de jurisprudencia en el precepto superior antes citado. Por ello, la Corte advierte que la obligación invocada por el accionante parte de una interpretación personal y subjetiva que realiza sobre el artículo 88 de la C. Pol.

43. De manera reiterada y consolidada, la jurisprudencia ha establecido que “*es requisito indispensable que en la Carta exista una norma expresa que*

⁴¹ Sentencia C-133 de 2018.

*contemple el **deber de expedir la ley** que desarrolle las normas constitucionales y el legislador lo incumpla, pues sin deber no puede haber omisión. En consecuencia, la omisión legislativa no se puede derivar de la ausencia de leyes por incumplimiento del Congreso del deber general de legislar. En resumen, se afirma que existe una omisión legislativa, cuando el legislador no cumple un **deber de acción expresamente señalado por el Constituyente**” (negrilla fuera de texto original).*

44. En atención a lo expuesto, al no constarse un precepto constitucional que expresamente determine el deber alegado por el actor en el presente caso, se colige que no fueron planteados todos los ingredientes del cargo por omisión legislativa relativa. Conforme a la jurisprudencia debe tratarse de una obligación manifiesta en el texto superior, cuestión no ocurre en este asunto, pues como se indicó, partió de la interpretación subjetiva efectuada por el ciudadano frente al parámetro de control constitucional. Pese a que la intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho alegó la inobservancia del requisito de pertinencia, analizadas las razones que fundan su alegato, este Tribunal aclara que esta solicitud se estudió en el elemento de **especificidad** comoquiera que la interpretación subjetiva que presuntamente efectuó el actor sobre el artículo 88 superior hace parte de uno de los presupuestos exigidos para acreditar la carga argumentativa para la procedencia de la acusación por omisión legislativa relativa.

45. En suma, las radicales deficiencias de la demanda permiten afirmar la falta de **suficiencia** en la censura propuesta en contra de los preceptos bajo estudio. Por ello la Sala Plena encuentra que el ciudadano no consiguió suscitar cuando menos un cuestionamiento sobre la validez constitucional de las disposiciones acusadas que pueda justificar, en esta oportunidad, la adopción de una decisión de fondo. Efectivamente la demanda **no aportó los argumentos y elementos de juicio persuasivos para generar una duda mínima que permita desvirtuar la presunción de constitucionalidad** respecto de las normas examinadas.

46. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, en el presente asunto, la Corte debe declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo porque efectivamente encuentra -no obstante la admisión inicial-, que la demanda en contra del artículo 67 (parcial) de la Ley 472 de 1998 y los artículos 273 (parcial) y 274 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 no cumple con algunas de las cargas mínimas argumentativas para adelantar el juicio abstracto de constitucionalidad.

Síntesis de la decisión

47. La Sala Plena de la Corte conoció de una demanda de constitucionalidad contra: *i)* el aparte que consagra la procedencia del recurso de revisión y casación en contra de las sentencias proferidas en las acciones de grupo contenido en el artículo 67 -inciso 3°- de la Ley 472 de 1998; *ii)* las expresiones “*Tribunales Administrativos*” y “*Consejo de Estado*” incluidas en el artículo

273 -inciso 1° y numeral 2- de la Ley 1437 de 2011 que regula la procedencia de la revisión eventual frente a las providencias que finalicen o archiven los procesos para la protección de derechos e intereses colectivos; y *iii*) los vocablos “*Los Tribunales Administrativos*” que obran en el artículo 274 -numeral 3- *ejusdem* que aborda el trámite de la referida revisión eventual.

48. A juicio del actor, el legislador generó un déficit de protección de los usuarios de la administración de justicia, al no regular el mecanismo de revisión eventual con fines de unificación de acciones colectivas para ambas jurisdicciones. Consideró que se conjuraba una omisión legislativa relativa frente a las acciones colectivas que se tramitan en la jurisdicción ordinaria y que no se benefician de las normas acusadas, por cuanto se imposibilita que se pronuncie el órgano de cierre y se cuente con jurisprudencia unificada que garantice un sistema de precedentes propio y especializado.

49. Como cuestión previa, la Corte procedió con el estudio de la aptitud sustantiva de la demanda comoquiera que el Ministerio de Justicia y del Derecho, así como la Procuraduría General de la Nación solicitaron que se adoptara una decisión inhibitoria por ineptitud sustantiva de la demanda.

50. La Corte concluyó que no se acreditaba el requisito de *certeza* puesto que el accionante efectuó una lectura aislada de la normatividad que regula la materia al afirmar la existencia de la omisión relativa desconociendo lo prescrito en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998 y en relación con la procedencia del recurso extraordinario de casación para acciones colectivas en el Código General del Proceso. Asimismo, la demanda incorporó argumentos carentes de veracidad en relación con la imposibilidad de acudir a ese mecanismo por limitaciones relacionadas con la cuantía. Como se constató, esa normativa exceptúa las reglas de cuantía para las acciones populares y de grupo, y si bien, el Gobierno había eliminado tal disposición frente a las acciones populares mediante el Decreto 1736 de 2012 de corrección de errores mecanográficos, el Consejo de Estado declaró nula esa determinación. Sin embargo, el actor no presentó argumentación alguna respecto de esta situación que puede dar lugar a diversas interpretaciones.

51. Aunado a ello, la Sala coligió que el presupuesto de *suficiencia* se infringió en tanto el accionante no soportó los elementos necesarios para dar lugar al juicio por omisión legislativa relativa. En primer lugar, la demanda hizo una lectura aislada y parcial de la normatividad en la cual consideraba que se erigió el vacío alegado, por lo cual no se cumplió con la exigencia de determinar con certeza “*la existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad*”. En segundo lugar, el actor dio una lectura subjetiva al parámetro de control contenido en el artículo 88 superior e invocado como fuente del deber expreso del legislativo consagrado en la Constitución, por cuanto este dispone la obligación de que el Congreso regule las acciones populares y de grupo, pero no impone que se cree un mecanismo de

unificación de jurisprudencia por los órganos de cierre que fallen las acciones colectivas, como lo afirmó el demandante.

52. Así las cosas, no se acreditaron los requisitos para el estudio del cargo de omisión legislativa relativa y no se despertó una duda de constitucionalidad que habilitara el juicio abstracto de constitucionalidad. Bajo los anteriores argumentos, la Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo en el presente asunto.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los apartes demandados del artículo 67 de la Ley 472 de 1998 y de los artículos 273 y 274 de la Ley 1437 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General