

, D.C., octubre 10 de 2016

Presidente
TELESFORO PEDRAZA ORTEGA
Comisión Primera
Cámara de Representantes

REF: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 092 de 2016 Cámara *“Por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política de Colombia”*

Respetado Presidente:

En cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, por medio de la presente rendimos informe de ponencia para primer debate del proyecto de acto legislativo No. 092 de 2016 Cámara *“por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política de Colombia”*, con el fin de que se ponga a consideración para discusión de la Honorable Cámara de Representantes.

Cordialmente,

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR
Representante a la Cámara –C-

RODRIGO LARA RESTREPO
Representante a la Cámara –C-

HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO

Representante a la Cámara

NORBEEY MARULANDA MUÑOZ

Representante a la Cámara

ANGELICA LISBETH LOZANO CORREA

Representante a la Cámara

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO

Representante a la Cámara

EDWARD DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Representante a la Cámara

FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ

Representante a la Cámara

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 11 de agosto de 2016 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el proyecto de acto legislativo número 092 de 2016 Cámara “*por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política de Colombia*”, de iniciativa de los congresistas, H.R. Rodrigo Lara Restrepo, H.R. Miguel Ángel Barreto Castillo, H.R. Fabián Gerardo Castillo Suarez, H.R. Karen Violette Cure Corcione, H.R. Carlos Abraham Jiménez López, H.R. Hernando José Padaui Álvarez, H.R. Eloy Chichi Quintero Romero, H.R. Edward David Rodríguez Rodríguez, H.R. Jorge Enrique Rozo Rodríguez, H.R. Gloria Betty Zorro Africano.

La iniciativa fue publicada en la Gaceta No. 614 de 2016 y remitido a la Comisión Primera para su estudio, pues de conformidad con la Ley 3ª de 1992, la clase de asuntos que pretende regular este proyecto de ley son conocidos por esta célula administrativa. El 26 de agosto de 2016 fue recibido en la Comisión Primera.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, del 5 de septiembre de 2016, fueron nombrados como ponentes los representantes Carlos Edward Osorio Aguiar –Coordinador-, Rodrigo Lara Restrepo –Coordinador-, Heriberto Sanabria Astudillo, Norbey Marulanda Muñoz, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Carlos German Navas Talero, Edward David Rodríguez Rodríguez y Fernando de la Peña Márquez.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa legislativa busca adicionar un numeral al artículo 242 de la Constitución Política en el cual se consagre un término de caducidad para interponer la acción pública de inconstitucionalidad por vicios de fondo o materiales, de dos años a partir de la publicación de la ley; vencidos los cuales únicamente podrán presentarla: (i) un número no inferior al 30% de los miembros del Congreso de la República o, (ii) un grupo significativo de ciudadanos que no sea inferior al 5% del censo electoral de las últimas elecciones nacionales.

Lo anterior con el fin de hacer más expedito el derecho de cualquier ciudadano a ejercer control legislativo ante la Corte Constitucional, a la vez que buscamos ponderar de manera adecuada y proporcional los principios de seguridad jurídica y de participación ciudadana.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Colombia ha adoptado la estructura de su ordenamiento jurídico nacional a partir del principio de supremacía constitucional sobre las normas y actos emanados por cualquier

órgano de poder, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Carta Política¹. La construcción de dicho esquema tiene por objeto crear una estabilidad jurídica e institucional lo suficientemente robusta para permitir la relación armónica y sistemática de todas las normas bajo el amparo de los postulados de la Constitución.

De esta manera, a través del tiempo fue necesario construir un procedimiento en virtud del cual se protegieran los postulados de la Carta Política frente a potenciales normas que la contradijeran o disputaran su autoridad a fin de que el Estado mantuviera su unidad política en un solo acto.

En ese orden de ideas, en 1910 se promulgó el Acto Legislativo 3 de 1910, cuyo artículo 41 confirió a la Corte Suprema de Justicia la facultad de decidir sobre la exequibilidad tanto de actos legislativos objetados por el gobierno, como de leyes y decretos que fueran demandados por cualquier ciudadano con el fin de hacer prevalecer la primacía constitucional².

Con base en el anterior precedente, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 consagró la acción pública de inconstitucionalidad en los artículos 241 y 242 de la nueva Carta, donde otorga a la Corte Constitucional la guarda de la Constitución, la protección de los derechos fundamentales y los mecanismos para que la ciudadanía pueda ejercer un control efectivo sobre las normas expedidas por el legislador.

Así las cosas, la acción pública de inconstitucionalidad es, en esencia, la posibilidad que tiene cualquier ciudadano de acudir ante la Corte Constitucional para demandar la constitucionalidad de una norma de inferior jerarquía o, actos de reforma de la Constitución a fin de que la Corte coteje la norma presentada a su consideración, con los preceptos constitucionales.

El artículo 241 CP confiere las siguientes competencias a la Corte Constitucional, *“se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:*

“1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

¹ Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

² El artículo 41 del Acto Legislativo 3 de 1910, señala: “A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá la siguiente: Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Actos Legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación”.

3. *Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.*

4. *Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.*

5. *Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.*

6. *Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.*

7. *Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.*

8. *Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.*

9. *Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.*

10. *Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.*

(...)”.

Posterior a la expedición de la Constitución Política de 1991, se reglamentaron los procedimientos que deben surtirse ante la Corte Constitucional en el Decreto número 2067 de 1991, entre los cuales se encuentran los requisitos para la presentación de la demanda en la acción pública de inconstitucionalidad.

En este orden de ideas, desde la promulgación del Acto Legislativo 3 de 1910 y la Constitución de 1991, la acción pública ha sido un instrumento valioso para salvaguardar las disposiciones constitucionales. Sin embargo, con el transcurso del tiempo la acción pública se ha desnaturalizado y puesto en riesgo la seguridad jurídica, en parte, por la ausencia de caducidad de la misma y, en algunos casos, convirtiéndose en un instrumento utilizado para lograr conquistas que se perdieron en el marco del debate legislativo.

En otras palabras, se ha empezado a abusar de la acción de inconstitucionalidad como es evidente en ciertas sentencias de inexequibilidad de normas, especialmente los actos de reforma de la Constitución, como sucedió con la reforma al equilibrio de poderes donde la Corte, haciendo uso de criterios hermenéuticos amparada en la tesis de la “sustitución de la Constitución”, eliminó la creación de un Consejo de Gobierno Judicial que sería encargado de velar por los intereses de toda la Rama Judicial.

Lo anterior desquicia el equilibrio de poderes establecido por la Carta Política en razón a que la Corte Constitucional se convierte en el último escenario de deliberación política sobre las normas discutidas en el seno del Congreso de la República, -recinto natural de representación política- y, por tanto, en una apropiación de competencias que debilita la democracia representativa, pues los magistrados de la Corte carecen de legitimidad democrática.

Con lo anterior en mente, la acción pública de inconstitucionalidad debe ser limitada en el tiempo, con el fin otorgar seguridad jurídica a las leyes expedidas por el Congreso de la República, preservando la institucionalidad jurídica y la representación política como elementos vertebrales de la democracia colombiana.

CONTEXTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

La caducidad, como figura en el ordenamiento jurídico, tiene su origen en el derecho procesal donde funge como herramienta para otorgar certeza jurídica frente a acciones que los titulares de determinados derechos pueden impetrar para ser efectivamente reivindicados. Así pues, la caducidad ha sido definida por el Consejo de Estado como:

“El señalamiento legal de un término de preclusión, dentro del cual sea posible ejercer oportunamente el derecho de acción, es un valioso instrumento que salvaguarda la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones, de modo general entre los particulares y de modo específico entre los individuos y el Estado”³.

La Corte Constitucional, a su vez, reconociendo la potestad de configuración normativa del Congreso de la República también ha defendido la figura de la caducidad en los siguientes términos:

“el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser

³ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección “B”. Sentencia de 7 de octubre de 2010. Radicación Número: 25000-23-25-000-2004-05678-02(2137-09). Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia”⁴. (Subraya fuera del texto original).

Ahora bien, la jurisprudencia ha discutido ampliamente sobre la posibilidad de que un término de caducidad vulnere el derecho al acceso a la administración de justicia. Ese debate ha sido zanjado por cuanto, como indica el mismo Consejo de Estado:

“el derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador, pues la indeterminación y la incertidumbre chocan con los fines del derecho como herramienta para lograr la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones sociales. El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos”⁵. (Subraya fuera del texto original).

Por lo anterior, es un contrasentido que exista un derecho de acción eterno, salvo en los casos en que el ordenamiento jurídico lo permita, como sucede por ejemplo con la acción penal en relación con delitos de lesa humanidad.

Ahora bien, el término de dos años como tiempo máximo para ejercer la acción, responde a un criterio de ponderación entre los principios de participación democrática y seguridad jurídica. Lo anterior, en razón a que, al ser un deber ciudadano *“participar en la vida política, cívica y comunitaria del país”⁶*, es necesario que para no hacer nugatorio el ejercicio del derecho a impugnar una ley promulgada por el Congreso de la República y al mismo tiempo evitar la incertidumbre sobre la eficacia plena de las normas, se le exija a la ciudadanía hacer un control social permanente al legislador; al mismo tiempo que se le permite gozar de un lapso razonable (dos legislaturas) para realizar el análisis constitucional correspondiente y formular la argumentación jurídica necesaria para presentar la demanda por vía de la acción pública de inconstitucionalidad.

Finalmente, no existe una vulneración del principio de supremacía constitucional, en la medida en que no se está reformando la posibilidad de tramitar una acción pública de inconstitucionalidad para cualquier ciudadano en el término de dos años, una vez fenecido el término de caducidad, solo se pueda demandar a través de una legitimación en la causa por activa calificada. Es así como los miembros del órgano legislativo o un grupo ciudadano significativo -que puedan representar efectivamente y dar fe de los cambios sociales ocurridos después del término de caducidad de la acción- podrán acudir a la acción pública de inconstitucionalidad para que la Corte Constitucional decida definitivamente sobre el ajuste efectivo de dicha norma a la Carta Política.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-832 de 2001. M.P: Rodrigo Escobar Gil.

⁵ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección “B”. Sentencia de 7 de octubre de 2010. Radicación Número: 25000-23-25-000-2004-05678-02(2137-09). C.P: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

⁶ Artículo 95 numeral 5 de la Constitución Política.

Con lo anterior en mente, lo propuesto por este proyecto de Acto Legislativo no vulnera, bajo ninguna perspectiva, la fórmula política de nuestro ordenamiento jurídico consagrado en el artículo 1° constitucional en virtud del cual “*Colombia es un Estado Social y Democrático de Derecho*” y por consiguiente, no tiene la vocación de prosperar la tesis de la “*sustitución de la Constitución*” en los términos de la jurisprudencia constitucional.

El marco jurídico de la acción pública de inconstitucionalidad está dividido entre un marco constitucional y un marco jurídico. La representación de lo anterior se expone en el siguiente cuadro.

MARCO CONSTITUCIONAL

Artículo 4 – La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Artículo 241 – A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.
4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.
6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.
7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. (...)

MARCO LEGAL - Decreto 2067 de 1991

Artículo 2 – Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

- 1 El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;
- 2 El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas
- 3 Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;
- 4 Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado
- 5 La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

(...)

Artículo 242 – Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:

1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.

(...)

3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

Así pues, es necesaria una reforma constitucional para incluir un término de caducidad de dos años a la acción pública de inconstitucionalidad pues será útil con el fin de lograr una ponderación constitucional efectiva que finalice la tensión que en la actualidad existe entre el principio de participación ciudadana y el de seguridad jurídica de las leyes, explicada únicamente por la atemporalidad de la acción pública de constitucionalidad.

En este orden de ideas, la propia Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre la acción pública de inconstitucionalidad, dándole una definición y un alcance. De suerte que, la presentación del siguiente cuadro, se enmarca dentro de las sentencias de constitucionalidad que en un período de 20 años han delimitado la acción de inconstitucionalidad; su definición y, finalmente la naturaleza de la caducidad de la acción por vicios de forma.

Sentencia C-003 de 1993⁷

Ejercer la Acción Pública de Inconstitucionalidad es un Derecho Político que materializa el ejercicio del Control Político. La titularidad de la acción recae en las Personas Naturales que sean ciudadanos.

Las normas materialmente no pueden contradecir los postulados constitucionales porque su ubicación es el desarrollo del contenido de la Constitución Nacional.

Sentencia C – 1052 de 2001⁸

Se le impone a los ciudadanos unos requisitos y presupuestos más rigurosos para ejercer la acción de inconstitucionalidad so pena de ineptitud de la demanda y por tanto, la expedición de un fallo inhibitorio.

- Se exige una carga de argumentación y comunicación que ilustre a la Corte sobre la norma que se demanda; reseñar los preceptos constitucionales que se encuentran vulnerados; el concepto de la violación y la razón de la competencia de la Corte.

También señala que la acción es una herramienta muy preciada de participación democrática por cuanto

⁷ Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

⁸ Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

es un ejercicio de derechos políticos

Sentencia C-501 de 2001⁹

Se establecen los criterios jurisprudenciales a través de los cuales se diferencian los vicios formales y los vicios materiales de una norma a la hora de su examen de exequibilidad.

Vicios de Forma	Vicios Materiales
El trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente.	El contenido de la ley y las disposiciones de la Carta incurren en una contradicción: Cuando los ámbitos de ejercicio de la capacidad configuradora del Congreso vulnera la materialidad del texto.
Cuestiones rituales que se contraponen al fondo	Desconocimiento de los contenidos materiales de la Constitución por el derecho Positivo constituido por el Parlamento
Estudiar si se cumple con todas las etapas del procedimiento legislativo según la Ley 5 ^a	Ejemplos que se constituyen como vicios materiales a pesar de tener visos de ser formales: <ul style="list-style-type: none"> - Violación de la Unidad de Materia - Reserva de ley estatutaria u orgánica

Sentencia C-1177 de 2004¹⁰

La caducidad de un (1) año para poder establecer una demanda de constitucionalidad a una ley por vicios de forma, deben afectar la eficacia y validez de las mismas en cuanto a la solemnidad viciada.

A los vicios materiales no les resulta aplicable el término de caducidad de la acción.

Sentencia C-400 de 2011¹¹

La caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad permite la realización del principio de seguridad jurídica.

- Los vicios formales están llamados a sanearse con el tiempo.
- Los vicios materiales no están llamados a sanearse con el tiempo por cuanto es deber de la Corte hacer consonante al ordenamiento jurídico con los postulados de la Carta Superior.

Sentencia C-262 de 2011¹²

La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana. Combina el ejercicio de los derechos políticos con prerrogativas encargadas al ciudadano para controlar el poder del legislador.

⁹ Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

¹⁰ Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

¹¹ Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹² Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao.

La ley puede delimitar la facultad concedida a la ciudadanía en la medida en que se pondere el interés perseguido por el actor y los demás bienes jurídicos llamados a ser protegidos.

De lo anterior, resulta muy importante resaltar que la propia Corte Constitucional reconoce la posibilidad de delimitar la facultad concedida a la ciudadanía en la medida en que “*se pondere el interés perseguido por el actor y los demás bienes jurídicos a ser protegidos*”.

En ese orden de ideas, el Congreso de la República tiene la facultad y la oportunidad de construir una ponderación sólida entre la participación ciudadana y dos de los bienes jurídicos supremos a ser protegidos: la seguridad jurídica y el principio de representatividad democrática parlamentaria.

LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO: PERSPECTIVAS Y LIMITACIONES

En el derecho comparado es posible encontrar distintas metodologías, procedimientos y naturalezas respecto de la acción pública de inconstitucionalidad. Tal como está consagrada en la Constitución Política colombiana, es atípico, pues en la mayoría de constituciones que contemplan una acción de similar naturaleza, existe una legitimación en la causa calificada.

Así pues, la doctrina ha clasificado a la acción pública de inconstitucionalidad en dos categorías:

- a) Restringida: Cuando solo determinadas autoridades pueden acceder al Tribunal Constitucional por vía de acción de constitucionalidad;
- b) Popular: Cuando cualquier persona puede acceder al Tribunal Constitucional por vía de acción de constitucionalidad¹³.

Así pues, se hará un recorrido por diferentes Constituciones en las cuales se consagra una acción similar con el fin de analizarlas a partir del prisma del derecho comparado.

- **Italia**

El gobierno central puede impugnar una ley regional por considerar que extralimitó sus competencias e igualmente los gobiernos territoriales. Para ello, tienen un término perentorio de sesenta (60) días, según el artículo 127 de la Constitución italiana.

- **Alemania**

¹³ Mendieta, David. *LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD: A PROPÓSITO DE LOS 100 AÑOS DE SU VIGENCIA EN COLOMBIA*. Bogotá, D.C. Junio de 2010. Revista Universitas no. 120. ISSN 0041-9060. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602010000100003

En Alemania todas las normas son susceptibles de control de constitucionalidad. Si es una norma federal, la referencia será la Ley Fundamental Alemana, si es una norma de alguno de los *Länder*, el parámetro de contraste será tanto la Constitución como las leyes federales.

La legitimación obedece a criterios territoriales: Puede hacer uso de la misma el Gobierno Federal y los Gobiernos de cada *Länder* y un tercio de los parlamentarios de la cámara baja, más no de la cámara alta.

No existe término perentorio de inicio de la acción.

Sin embargo, en el *Land* de Baviera, la acción de constitucionalidad podrá ser impetrada por cualquier ciudadano que se sienta vulnerado en sus derechos constitucionales por una norma.

- **España**

El denominado recurso de inconstitucionalidad podrá ser ejercido por: El Presidente del Gobierno y los órganos legislativos y ejecutivos autonómicos, las minorías parlamentarias y el defensor del pueblo.

La legitimación por activa del defensor del pueblo, acerca la figura a una acción de carácter popular por la afinidad teórica y competencial de este funcionario con el pueblo.

- **Portugal**

El artículo 281.2 se refiere a la legitimación para accionar, así, podrán recurrir al Tribunal Constitucional para que dicte declaración de inconstitucionalidad o de ilegalidad, con fuerza general de obligar:

- a) El Presidente de la República;
- b) El Presidente de la Asamblea de la República;
- c) El Primer Ministro;
- d) El Defensor del Pueblo;
- e) El Fiscal General de la República;
- f) Una décima parte de los Diputados a la Asamblea de la República;
- g) Los Ministros de la República, las asambleas legislativas regionales, los presidentes de las asambleas legislativas regionales, los presidentes de los gobiernos regionales o un décimo de los diputados a la respectiva asamblea regional, cuando la solicitud de declaración de inconstitucionalidad se base en una violación de los derechos de las regiones autónomas o la solicitud de declaración de ilegalidad se funde en una violación del Estatuto de la respectiva región o de una ley general de la República.

- **En Latinoamérica**

En Honduras, Paraguay y Uruguay se necesita demostrar un interés legítimo y directo frente a una situación concreta para que cualquier persona pueda impugnar una norma.

➤ **Chile**

Para poder demandar una norma por inconstitucional, hay un prerequisite en virtud del cual debe existir una apreciación en sede judicial de una decisión de inaplicabilidad de la misma a un caso particular.

➤ **Perú**

Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

1. El Presidente de la República;
2. El Fiscal de la Nación
3. El Defensor del Pueblo;
4. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas;
5. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones.
6. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado.
7. Los presidentes de Región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional o los alcaldes provisionales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.
8. Los colegios profesionales en materias de su especialidad.

➤ **Bolivia**

Los facultados para interponer dicha acción mutan en relación con la clase de demanda:

Si la acción es de carácter abstracto o remedial, solo podrán interponerla el Presidente de la República, cualquier Senador o Diputado, el Fiscal General de la República o el Defensor del Pueblo.

➤ **Ecuador**

Las demandas de inconstitucionalidad podrán ser presentadas por:

1. El Presidente de la República, en los casos previstos en el numeral 1° del artículo 276.
2. El Congreso Nacional, previa resolución de la mayoría de sus miembros, en los casos previstos en los numerales 1° y 2° del mismo artículo.
3. La Corte Suprema de Justicia, previa resolución del Tribunal en Pleno, en los casos descritos en los numerales 1° y 2° del mismo artículo.
4. Los consejos provinciales o los concejos municipales, en los casos señalados en el numeral 2° del mismo artículo.

5. Mil ciudadanos en goce de derechos políticos o, cualquier persona previo informe favorable del Defensor del Pueblo sobre su procedencia, en los casos de los numerales 1° y 2° del mismo artículo.

Así pues, es posible apreciar cómo las constituciones de distintos Estados, cuyos ordenamientos vienen de la tradición romano-germánica, permiten la acción de inconstitucionalidad pero la limitan, bien mediante la legitimación en la causa por activa (donde solo determinadas autoridades o sujetos con características particulares tienen el derecho a impugnar una norma como inconstitucional) o, como en el caso italiano, limitar dicha impugnación a sesenta (60) días después de promulgada la ley.

En ese orden de ideas, la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en Colombia es atípica a nivel de ordenamiento constitucional comparado, al tener una legitimidad popular absoluta y una ausencia de caducidad.

CONCLUSIÓN

El presente proyecto de acto legislativo de reforma constitucional busca establecer un término de dos años para la acción pública de inconstitucionalidad, mediante el cual se pretende hacer más expedito el derecho de cualquier ciudadano a ejercer control legislativo ante la Corte Constitucional, a la vez que buscamos ponderar de manera adecuada y proporcional los principios de seguridad jurídica y de participación ciudadana.

La presente propuesta no recorta en lo sustantivo el derecho de las personas de acceder al sistema judicial para velar por el control de constitucionalidad de las normas, pero sí establece un término de oportunidad para ejercerlo. De cualquier forma, entendemos que para dar sistematicidad y coherencia a un ordenamiento jurídico estable, es menester que se limite en el tiempo a la acción pública de inconstitucionalidad, a través de la figura de la caducidad -ya existente para demandas por razones de forma- para someter al conocimiento de la Corte Constitucional las razones por las cuales ciertas normas deben ser excluidas del ordenamiento colombiano por vicios materiales.

Ahora bien, de cualquier manera, no se cierra la posibilidad de estudiar la constitucionalidad de una norma en un eventual cambio de los valores sociales y constitucionales en caso de haberse expirado el término de caducidad previsto en el presente proyecto. La legitimación en la causa por activa se vuelve más estricta, justamente con el fin de garantizar la seguridad jurídica de las normas expedidas por el Congreso.

Por tanto, la revisión de una norma podrá realizarse en la medida en que exista un importante consenso que será garantizado por el número de congresistas o ciudadanos que promoverán dicha acción. Así pues, no existe un menoscabo del principio de supremacía constitucional.

Es importante recordar que las constituciones deben tener por objetivo la libertad política como máximo imperativo. En ese orden de ideas, libertad política -como nos enseñaba Montesquieu en su obra *“Del espíritu de las leyes”*- parte de las leyes y, al mismo tiempo,

de la separación del poder público. Es decir, la libertad política se basa en que ningún poder se extralimite en sus funciones o cuente con competencias en potencia, capaces de desquiciar el equilibrio que debe mantenerse en cada uno de los poderes públicos.

De ese modo, es indispensable que exista una garantía de predictibilidad a la ciudadanía frente a las leyes que expide el Congreso de la República en ejercicio de su función representativa de los intereses políticos de la ciudadanía, al tiempo en que esa misma ciudadanía pueda ejercer su derecho a garantizar la supremacía de la Constitución a través de la acción pública de inconstitucionalidad.

PROPOSICIÓN

En razón de lo anteriormente expuesto, solicitamos comedidamente a los Honorables miembros de la Comisión Primera, darle primer debate al proyecto de acto legislativo No. 092 de 2016, Cámara “*Por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política de Colombia*”, cuyo articulado a continuación se propone:

Cordialmente,

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

Representante a la Cámara –C-

RODRIGO LARA RESTREPO

Representante a la Cámara –C-

HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO

Representante a la Cámara

NORBEY MARULANDA MUÑOZ

Representante a la Cámara

ANGELICA LISBETH LOZANO CORREA

Representante a la Cámara

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO

Representante a la Cámara

EDWARD DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Representante a la Cámara

FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ

Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NO. 092 DE 2016 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE
MODIFICA EL ARTÍCULO 242 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
COLOMBIA”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA**

Artículo 1º. Adiciónese el numeral 6 del artículo 242 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

ARTICULO 242. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:

1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.
2. El Procurador General de la Nación deberá intervenir en todos los procesos.
3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.
4. De ordinario, la Corte dispondrá del término de sesenta días para decidir, y el Procurador General de la Nación, de treinta para rendir concepto.
5. En los procesos a que se refiere el numeral 7 del artículo anterior, los términos ordinarios se reducirán a una tercera parte y su incumplimiento es causal de mala conducta, que será sancionada conforme a la ley.
6. La acción a la que se refiere el numeral 4 del artículo precedente caduca en el término de dos años, contados desde la publicación de la respectiva ley. Una vez cumplido el término de caducidad, únicamente podrán ejercer dichas acciones un número no inferior al 30% de los miembros del Congreso de la República, o un grupo significativo de ciudadanos no inferior al 5% del Censo Electoral de las últimas elecciones nacionales.

Artículo 2. Vigencia. Este Acto Legislativo rige a partir del momento de su promulgación.