



ORIGINAL
Artículo de Investigación

El debate de la tecnificación de la acción pública de inconstitucionalidad: tensiones y perspectivas de análisis*

The debate on the technification of the public action of unconstitutionality

Recibido: Enero 22 de 2024 – Evaluado: Marzo 04 de 2024 – Aceptado: Abril 19 de 2024

Daniela Yepes García **

Para citar este artículo/ To cite this article

Yepes García, D. (2024). El debate de la tecnificación de la acción pública de inconstitucionalidad: tensiones y perspectivas de análisis. *Revista Academia & Derecho*, 15 (29), 1-31.

Resumen

En 2001, la Corte Constitucional de Colombia introdujo requisitos de argumentación para la admisión de demandas de Acción Pública de Inconstitucionalidad. Si bien esta acción fue diseñada constitucionalmente como pública o ciudadana, la incorporación de nuevas condiciones, que aumentaron las exigencias en el razonamiento de las demandas y que, de no cumplirse, llevaban a la inadmisión del trámite, generó gran controversia. Principalmente, se debatió sobre cómo estas medidas podrían impedir que los ciudadanos ejercieran esta acción. La identificación y presentación de los diversos argumentos y categorías de análisis mediante los cuales se ha abordado este tema sigue siendo una tarea pendiente. El presente artículo busca exponer este debate, mostrando la discusión como una tensión entre los principales enfoques sobre la justificación de su existencia y los cuestionamientos a sus efectos.

* Artículo inédito. Artículo resultado de investigación realizada en el marco de los estudios de Maestría en Derecho, con énfasis en Derecho Constitucional de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

** Abogada de la Universidad del Rosario; estudiante de Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad del Rosario; profesional del Tribunal de Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz; correo electrónico: angie.yepes@urosario.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-3736-6767>. Cvlac: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001728865



Palabras Clave: Acción pública de inconstitucionalidad, control constitucional, legitimidad democrática, acceso a la justicia, requisitos de admisibilidad.

Abstract

In 2001, the Colombian Constitutional Court introduced reasoning requirements for the admission of Public Action of Unconstitutionality claims. Given that this action is constitutionally designed to be public or citizen-based, the incorporation of these new conditions, which increased the demand for reasoning in the claims and resulted in the dismissal of cases if not met, generated significant controversy, especially concerning how citizens would be hindered from exercising the action. The identification and presentation of the different arguments and categories of analysis in light of which this issue has been studied remains an pending task. This article seeks to address this debate, presenting the main approaches to justifying its existence and questioning its effects as a tension.

Keywords: Public Action of Unconstitutionality, Constitutional Review, Democratic Legitimacy, Access to Justice, Admissibility Requirements.

Resumo

Em 2001, a Corte Constitucional da Colômbia introduziu requisitos de argumentação para a admissão de ações de Ação Pública de Inconstitucionalidade. Embora essa ação tenha sido constitucionalmente concebida como pública ou cidadã, a incorporação de novas condições, que aumentaram as exigências no raciocínio das ações e que, em caso de não cumprimento, resultavam na inadmissão do trâmite, gerou grande controvérsia. Principalmente, debateu-se sobre como essas medidas poderiam impedir que os cidadãos exercessem essa ação. A identificação e apresentação dos diversos argumentos e categorias de análise pelos quais esse tema foi abordado continua sendo uma tarefa pendente. O presente artigo busca expor esse debate, mostrando a discussão como uma tensão entre os principais enfoques sobre a justificação de sua existência e os questionamentos aos seus efeitos.

Palavras-chave: Ação pública de inconstitucionalidade, controle constitucional, legitimidade democrática, acesso à justiça, requisitos de admisibilidade.

Résumé

En 2001, la Cour constitutionnelle de Colombie a introduit des exigences d'argumentation pour l'admission des recours en action publique d'inconstitutionnalité. Bien que cette action ait été conçue constitutionnellement comme publique ou citoyenne, l'incorporation de nouvelles conditions, qui ont augmenté les exigences de raisonnement des recours et, en cas de non-respect, ont entraîné l'inadmissibilité de la procédure, a suscité une grande controverse. Principalement, le débat portait sur la manière dont ces mesures pourraient empêcher les citoyens d'exercer cette action. L'identification et la présentation des divers arguments et catégories d'analyse par lesquels



ce sujet a été abordé restent une tâche en suspens. Le présent article vise à exposer ce débat, en montrant la discussion comme une tension entre les principales approches justifiant son existence et les questions concernant ses effets.

Mots-clés: Action publique d'inconstitutionnalité, contrôle constitutionnel, légitimité démocratique, accès à la justice, exigences d'admissibilité.

SUMARIO: Introducción. – 1. La acción pública de constitucionalidad y la Sentencia C-1052 de 2001. 2. Cifras en torno al impacto de los requisitos. 3. ¿Por qué se crearon los requisitos? Capacidad de trabajo, legitimidad democracia, y consideraciones de conveniencia política. A. Justificaciones en torno a la eficiencia del tribunal. B. Motivaciones a partir de la tensión entre el control de constitucionalidad y su legitimidad C. Cuestiones políticas y justificaciones de estrategia 4. Impactos cualitativos de los filtros de admisibilidad. - Conclusiones. Referencias.

Introducción.

En 2001, la Corte Constitucional de Colombia profirió la sentencia C-1052, la cual introdujo una de las mayores modificaciones al procedimiento de la acción pública de inconstitucionalidad (API) en el país. Esta sentencia estableció una serie de requisitos para la admisión de la acción, incrementando la carga argumentativa necesaria para que una demanda sea estudiada por la Corte. La introducción de dichos requisitos ha generado amplios debates y cuestionamientos, tanto por la forma en que fueron implementados -vía jurisprudencial y no mediante una reforma legal o constitucional-, como por el contenido de los mismos y sus efectos. Estas discusiones han sido abordadas en diversa literatura, que se ha dedicado a explicar o justificar la existencia de los requisitos, a exponer su impacto en el acceso a la acción pública, y a cuestionar tanto los efectos cualitativos como cuantitativos de este fenómeno, caracterizado como una privatización o tecnificación de la acción (Hartmann-Cortés et al., 2021).

A más de 20 años de la introducción de los requisitos, el debate en torno a ellos ha adquirido una mayor extensión y profundidad. En algunos casos, las propuestas han asumido una postura directa a favor o en contra, enfocándose en las virtudes o defectos de las exigencias, generalmente asociados al análisis de cuestiones específicas, como la reducción del número de demandas admitidas. En otros escenarios, los autores se han concentrado en explicar o presentar a profundidad cuestiones particulares en torno a los requisitos, como su desarrollo histórico o los cambios en el perfil profesional de quienes logran que una demanda sea estudiada por la Corte, sin que el objetivo sea necesariamente asumir una postura definida. En menor proporción, algunas obras han tratado de mostrar argumentos desde ambas perspectivas, generalmente asociadas a determinados ejes de análisis que, al centrarse en categorías específicas de estudio, presentan argumentos tanto a favor como en contra de la aplicación de los nuevos filtros para la admisión de las demandas.



A pesar de la existencia de un debate amplio sobre el tema, aún no se cuenta con un trabajo que compile el estado general del debate. La identificación y exposición de las diferentes categorías de análisis y argumentos que se han empleado para abordar este asunto sigue siendo una tarea pendiente. Esta labor, además de ofrecer una visión global del debate, complejizada a lo largo del tiempo, representa un insumo valioso para mejorar la comprensión de la materia y profundizar la deliberación en torno a los requisitos. Como se expondrá, la discusión sobre estos requisitos responde al enfrentamiento de valores o cuestiones democráticas, por lo que un ejercicio ilustrativo al respecto resulta fundamental para futuras discusiones, basadas en una lógica de ponderación. Lo anterior permite comprender que los requisitos, aun cuando generan efectos o implicaciones sobre derechos, tienen también justificaciones constitucionales, en tanto medida de diseño procesal. Esta conclusión no pretende cerrar el debate, sino más bien brindar un esquema lógico que permita una mayor profundización del tema.

En este sentido, el presente artículo busca abordar este debate. Para ello, comenzará presentando el trámite ordinario de la acción pública, reseñando la introducción de los requisitos y su contenido. Posteriormente, se dimensionará la relevancia de la discusión en torno a la publicidad de la acción, a la luz de las cifras que evidencian la incidencia de los requisitos en el funcionamiento de la acción desde su creación. Seguidamente, se realizará un análisis de las dos dimensiones en las que se desarrolla este debate: primero, las motivaciones o explicaciones que justificaron la creación de los requisitos, y segundo, las consecuencias e implicaciones que su introducción ha tenido en términos de legitimación, derechos políticos y acceso a la justicia. Finalmente, se presentarán una serie de conclusiones sobre la naturaleza del debate como una discusión de valores democráticos en contraposición, que exige una lógica de ponderación para garantizar, en la mayor medida posible, los intereses involucrados, dejando algunas propuestas sobre cómo minimizar los efectos en términos de acceso a la justicia y democracia participativa.

Problema de Investigación

¿Cómo han impactado los requisitos de argumentación introducidos por la Corte Constitucional en 2001 a la acción pública de inconstitucionalidad en Colombia, considerando sus efectos sobre el acceso a la justicia, la legitimidad democrática y los derechos ciudadanos?

Metodología

El presente artículo es cualitativo y se basa en el análisis documental y comparativo, enfocado en examinar los cambios en la acción pública de inconstitucionalidad desde la introducción de requisitos de argumentación por la Corte Constitucional de Colombia en 2001. Para ello, se realiza un estudio histórico y normativo del desarrollo de la acción pública, analizando las modificaciones establecidas por la sentencia C-1052 y sus efectos en el procedimiento. Asimismo, se incluye una revisión cuantitativa utilizando datos estadísticos de estudios previos y la Corte Constitucional, para dimensionar el impacto de los nuevos requisitos sobre el número de demandas admitidas y los fallos emitidos, destacando la disminución del acceso a la justicia. Además, se adopta una perspectiva crítica para discutir las justificaciones de los requisitos y su impacto cualitativo en



términos de derechos políticos, acceso a la justicia y legitimidad democrática. La metodología tiene como objetivo ofrecer una visión integral del debate sobre la tecnificación de la acción pública de inconstitucionalidad, evaluando las tensiones entre la eficiencia del tribunal y la restricción del acceso a derechos ciudadanos.

Esquema de resolución del problema de investigación

Para responder a la pregunta de investigación, el artículo se estructuró de la siguiente manera: Primero, se expone el contexto y regulación de la acción pública de inconstitucionalidad y la Sentencia C-1052 de 2001, explicando sus objetivos y etapas del proceso. Luego, se presentan cifras sobre el impacto de los filtros de admisibilidad, destacando cómo estos han transformado el acceso y los resultados del proceso de la acción pública. A continuación, se analizan las razones que justificaron la creación de los requisitos de admisibilidad, explorando tanto factores endógenos como exógenos. Finalmente, se abordan los efectos cualitativos de dichos filtros, evaluando su impacto en derechos y principios democráticos.

Plan de redacción

1. La acción pública de constitucionalidad y la Sentencia C-1052 de 2001

La acción pública de inconstitucionalidad es uno de los mecanismos judiciales establecidos por la Constitución Política de 1991¹, con dos objetivos principales. Primero, busca la defensa de la supremacía constitucional mediante un control abstracto, el cual puede ser solicitado por cualquier ciudadano, contra leyes, decretos con fuerza de ley y actos legislativos que contravengan la Constitución Política (Alviar, 2013). En otras palabras, este mecanismo permite controlar el actuar del Congreso y de otros órganos con funciones legislativas en el ejercicio de la expedición de normas (Corte Constitucional de Colombia, 2016). Segundo, la acción es un derecho político y actúa como una vía para que los ciudadanos puedan, conforme al artículo 40, numeral 6 de la Constitución, "participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" (Constitución Política de Colombia, 1991). Tras su origen constitucional, la acción fue regulada por el Decreto 2691 de 1991, que estableció su procedimiento.

¹ No obstante, debe señalarse que la acción existía en Colombia al menos desde 80 años atrás. El artículo 41 del Acto Legislativo 3 de 1910 que otorga a la Corte Suprema la tarea de ser garante de la integridad de la Constitución y dispone como una de sus competencias la de "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". Este mecanismo es un antecedente directo de la actual acción de inconstitucionalidad, como control constitucional rogado en el país y un referente mundial en el tema, surgido en un momento en el cual las bases del modelo de control de constitucionalidad kelseniano no existían aún.



En términos generales, el proceso de la acción se desarrolla en tres etapas. La primera etapa es la de presentación y admisión, donde el ciudadano radica la demanda ante la Corte, esta se reparte entre los magistrados para que uno de ellos sea su ponente, quien deberá determinar si la demanda es admisible, es decir, si tiene mérito para ser conocida de fondo. En la segunda etapa, el magistrado ponente abre espacio para la participación, solicitando el concepto de la Procuraduría General de la Nación sobre la constitucionalidad de la norma; se permite la presentación de intervenciones ciudadanas; y, si es necesario, se solicita la producción de pruebas o conceptos específicos a expertos u organizaciones, e incluso se realizan audiencias públicas. En la tercera etapa, el magistrado construye una ponencia de sentencia, la cual es presentada y debatida por la Sala Plena de la Corte, que emitirá la sentencia final sobre la constitucionalidad de la norma.

La etapa de admisión fue inicialmente regulada por el Decreto 2067 de 1991 y posteriormente modificada jurisprudencialmente por la Corte Constitucional. Según el Decreto, para que la demanda sea estudiada y admitida debe cumplir con cuatro elementos: i) la norma que se considera inconstitucional; ii) las normas constitucionales infringidas; iii) los motivos por los cuales se considera que la norma demandada es inconstitucional; y iv) los fundamentos de la competencia de la Corte para conocer del caso. Si falta alguno de estos elementos, el Decreto 2067 establece que la demanda será inadmitida, y el demandante contará con tres días para ajustar lo pertinente; de no hacerlo, la demanda será rechazada. También se rechaza de plano, es decir, sin oportunidad de corrección, cuando se observe manifiesta incompetencia de la Corte o cuando ya se haya pronunciado sobre la norma demandada.

Durante los primeros años, estos requisitos fueron los únicos exigidos a los demandantes, reforzando un diseño constitucional de máxima apertura, al exigir solo las cuestiones esenciales para la configuración de la demanda. No obstante, en 2001 la Corte Constitucional emitió la Sentencia C-1052 de 2001, a partir de la cual varió el nivel de exigencia para la admisión de la demanda (Gómez Pinto, 2011), agregando nuevos requisitos. Según dicha sentencia, además de los requisitos del Decreto 2691, el demandante debe cumplir con "una carga mínima de argumentación y comunicación" que permita a la Corte proferir un fallo de fondo.

Este nuevo estándar establece que los cargos de inconstitucionalidad deben cumplir con cinco requisitos adicionales: claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Según la Corte, una demanda es clara si presenta una argumentación coherente que permita comprender la acción y su fundamentación; es cierta si el reproche se dirige a una norma existente, derivada del texto de la misma y no de una interpretación del demandante; tiene especificidad si se identifican cargos concretos y se muestra cómo la norma vulnera la Constitución; cumple con la pertinencia si el reproche es de naturaleza constitucional, es decir, que se basa en una contrastación entre la norma demandada y la Constitución; y es suficiente si logra despertar una duda mínima en el juzgador sobre la constitucionalidad de la norma (Corte Constitucional de Colombia, 2016, 2014, 2005). Vale resaltar que estos requisitos son verificados en la etapa de admisión, y pueden ser retomados en la Sala Plena; si no se cumplen, se emite una sentencia inhibitoria.



La creación de estos requisitos ha sido controvertida; su legitimidad, alcance y consecuencias han sido cuestionados repetidamente. Según Roa, las críticas se centran en tres puntos: (i) los requisitos implican una restricción al derecho político de la acción de inconstitucionalidad y limitan el acceso a la justicia; (ii) al haber sido establecidos por decisiones judiciales y no mediante una modificación legislativa, carecen de legitimación; y (iii) existe un riesgo de elitización al exigir estándares argumentativos tan altos (Roa, 2019). Por su parte, Quinche Ramírez (2022) sintetiza los cuestionamientos en dos ejes: la restricción al carácter público y ciudadano de la acción, al requerir estándares de argumentación que exigen la intervención de un especialista; y el riesgo de instrumentalización, que podría implicar el uso de estos requisitos para evitar determinados debates constitucionales.

En una primera instancia, de carácter exploratorio, se busca exponer la pertinencia de este análisis, presentando cómo en la práctica los requisitos de admisibilidad han transformado la acción de inconstitucionalidad. Como se verá, diversos estudios revelan el gran impacto de estos filtros en las dinámicas del control constitucional por acción. En un segundo momento, se responderá a la pregunta: ¿Por qué fueron creados los requisitos?, profundizando más allá de las razones brindadas por la Corte, en los factores y tensiones que podrían explicar un cambio de tal magnitud en el trámite de esta acción constitucional. Finalmente, se abordará en términos cualitativos la cuestión de cuáles son los efectos de este cambio, y más allá de las cifras, se buscará dar cuenta de las explicaciones sobre cómo estos filtros podrían impactar otros derechos y principios democráticos.

2. Cifras en torno al impacto de los requisitos

Para atender al primer cuestionamiento, se ha recopilado información de estudios que evidencian el impacto de los filtros en diferentes momentos del proceso de la acción de inconstitucionalidad. Como se explicó, el proceso inicia con la radicación de la demanda, que es repartida entre los nueve magistrados de la Corte para determinar quién será el magistrado ponente. Una vez asignado el expediente, el magistrado ponente tiene un plazo de diez días para decidir la admisión de la demanda. Existen cuatro posibles decisiones en esta etapa: i) rechazar de plano la demanda cuando se evidencie que esta se dirige a normas sobre las cuales ya existe una sentencia de constitucionalidad o cuando haya una manifiesta incompetencia de la Corte para conocer del asunto; ii) admitir la demanda cuando se determine que los cargos cumplen con los requisitos de admisibilidad; iii) inadmitir la demanda cuando los requisitos no se hayan cumplido, debiendo especificar con claridad cuáles requisitos fueron incumplidos, para que el accionante pueda subsanar o corregir su demanda en un plazo de tres días; o iv) emitir un auto de admisión parcial, en el que se admiten algunos cargos e inadmiten otros, aplicándose el mismo plazo para corregir los cargos inadmitidos.

Cumplidos los tres días, si el accionante no corrige la demanda, esta será rechazada; si, por el contrario, la corrige, el magistrado revisará la subsanación y decidirá si: i) admitir la demanda; ii) admitirla parcialmente, aceptando unos cargos y rechazando otros; o iii) rechazarla en su totalidad.



Contra los diferentes autos de rechazo procede el recurso de súplica, en el que se somete a consideración de la Sala Plena de la Corte Constitucional la decisión de rechazo de la demanda. Es importante resaltar que, en este recurso, el demandante no puede presentar nuevos argumentos ni corregir errores, sino que debe controvertir la decisión del magistrado sustanciador de rechazar la demanda (Corte Constitucional, 2021). Además, el cumplimiento de estos requisitos puede ser valorado nuevamente cuando la demanda llegue a estudio de la Sala Plena de la Corte, una vez el magistrado ponente tenga una propuesta de fallo. En este escenario, si la mayoría de los magistrados que conocen del caso encuentran que la demanda no cumple con los mínimos argumentativos, podrán emitir un fallo inhibitorio (Corte Constitucional de Colombia, 2022; Corte Constitucional de Colombia, 2008).

Una primera cifra respecto de los impactos de los requisitos de admisibilidad es dispuesta por la misma Relatoría de la Corte Constitucional, según la cual, para el 2023 se habían presentado 17.004 acciones públicas de inconstitucionalidad y se habían proferido solo 7292 sentencias² de constitucionalidad³.

Aunque es evidente que no toda demanda resulta en una sentencia de fondo, sería falaz derivar una conclusión sobre los filtros de admisibilidad únicamente a partir de estas cifras. Por el contrario, otras cifras permiten comprender el fenómeno con mayor claridad. Un estudio elaborado por Hartman y otros (2021) encontró que de los 12.346 procesos de constitucionalidad existentes hasta el año 2017, solo el 32% (3.968 casos) culminó en un fallo de fondo, mientras que el 56% de las demandas terminó en autos de rechazo. Cifras en el mismo sentido se encuentran en otro estudio, que mantiene esta tendencia, según la cual el 56,3% de los casos de acción pública de inconstitucionalidad no llegan hasta la Corte (Mendieta, 2021).

Surge entonces la pregunta sobre la relación entre el número de demandas que no llegan a ser estudiadas de fondo y los requisitos de procedibilidad. Según el estudio de Mendieta, el promedio de demandas rechazadas en la Corte es del 56,3%. Al revisar la fluctuación de este porcentaje año a año, se encuentra que la introducción de los requisitos en 2001 modificó la tendencia anterior. Así, entre 1992 y 2001, el porcentaje de demandas rechazadas era del 41,1%, mientras que, desde la Sentencia C-1052 de 2001, este porcentaje aumentó al 64,7%, con años en los que el porcentaje de rechazo alcanzó el 74%, como en 2017, y otros en los que disminuyó a su mínimo del 49% (Mendieta, 2021).

A este análisis hay que añadir las cifras de fallos inhibitorios, que, como se explicó, es otra forma mediante la cual, debido a los requisitos de admisibilidad, la Corte deja de fallar de fondo en un caso. Entre 1992 y 2017, el porcentaje promedio de sentencias que terminaron en fallo inhibitorio fue del 22,2%. Siguiendo la misma tendencia, el promedio de fallos inhibitorios presenta una variación significativa a partir del 2001. Entre 1992 y 2001, el promedio de sentencias inhibitorias

² Al respecto, es necesario indicar que no todas las sentencias de constitucionalidad se relacionan con demandas de inconstitucionalidad, pues además del control solicitado por la ciudadanía, la Corte realiza controles automáticos en casos señalados por la Constitución, como la ratificación de tratados internacionales.

³ Esta información es tomada de las estadísticas que brinda la Corte Constitucional de Colombia en su página web (<https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php>). Fecha de consulta 26 de mayo de 2024.



fue del 12,5%, mientras que, después de la creación de los requisitos de admisibilidad, esta cifra aumentó casi al doble, alcanzando un 27,7%. Aunque existen otros motivos para declarar la inhibición, como la carencia actual de objeto o la falta de competencia, el 77% de estos fallos se justifica por la ineptitud sustantiva de la demanda, siendo el segundo factor principal la carencia actual de objeto, con un 15% (Iregui Parra et al., 2010).

En un estudio realizado por Basto, Izquierdo y González⁴, sobre el desarrollo de las demandas presentadas entre el segundo semestre de 2017 y 2019, se encontraron cifras que se alinean con los porcentajes expuestos, pero que revelan de manera más detallada el avance de los procesos. En este período se presentaron 1.420 demandas, de las cuales un 9,5% fue admitido en una primera decisión; el 71,5% fueron inadmitidas; el 7,4% rechazadas de plano; y en un 6,7% de los casos hubo un auto mixto, que admitió e inadmitió parcialmente la demanda. Debe precisarse que, aunque no todas las inadmisiones se debieron a los requisitos de procedibilidad, algunas se debieron a requisitos como la falta de presentación personal de la demanda; sin embargo, en el 91% de los casos la inadmisión se debió al incumplimiento de los requisitos de admisibilidad. De las demandas inadmitidas, en un 65,5% de los casos el accionante decidió no subsanar. De los casos en los que se decidió subsanar, se logró una admisión en el 18,2%, y un 12,2% obtuvo una admisión parcial, mientras que el 69,6% restante de las demandas terminó siendo rechazado.

Frente a los autos de rechazo (que incluyen los autos de rechazo de plano, los autos de rechazo por no subsanación y los autos de rechazo por subsanación insatisfactoria, para un universo de 1.150 autos de rechazo), se presentaron 125 recursos de súplica, es decir, el recurso fue presentado en un 10,8% de los casos.

Aunque el objeto de este artículo no es detenerse en un análisis cuantitativo de los efectos de los requisitos, la revisión de los estudios al respecto es relevante para constatar la dimensión de dichos efectos. Tomando como referencia el año 2001, cuando se establecieron estos filtros de admisibilidad mediante la Sentencia C-1052, se observa que antes de este año el porcentaje de demandas rechazadas era del 41,1%, y a partir de entonces aumentó en promedio de 64,7%⁵. Igualmente, antes del 2001 el porcentaje de fallos inhibitorios era de 12,5% y aumentó a un 27,7%⁶. Una revisión de las cifras nos permite evidenciar los efectos prácticos de la implementación de estos requisitos.

Desde el reconocimiento de los efectos cuantitativos de los requisitos, surge necesariamente un cuestionamiento respecto a la motivación o justificación de estos: ¿cuáles son las razones que explican el haber elevado el estándar argumentativo o limitado el número de demandas que se llegan a conocer? Una revisión de la literatura en el tema permite identificar dos grupos de causas

⁴ Este estudio inédito fue realizado por estudiantes de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, en el marco de la Línea de Investigación en Acciones Constitucionales y dirigido por las profesoras de carrera Paola Marcela Iregui Parra y María Lucía Torres Villarreal.

⁵ Este promedio es tomado a partir de las cifras año a año de demandas rechazadas que señala Mendieta (2021).

⁶ Este promedio es tomado a partir de las cifras año a año de demandas rechazadas que señala Mendieta (2021).



que justifican la creación de los requisitos de admisibilidad. Por un lado, existen factores endógenos que responden a la lógica que la Corte Constitucional ha consolidado para explicar o motivar la existencia de los requisitos. Por otro lado, se identifican factores exógenos que buscan explicar la existencia de los requisitos más allá de lo señalado por la Corte, los cuales están relacionados con la misma estructuración del Estado, la capacidad de trabajo del tribunal, la realidad política detrás del funcionamiento del tribunal constitucional y cuestiones de legitimidad ante otras ramas del poder público.

3. **¿Por qué se crearon los requisitos? Capacidad de trabajo, legitimidad democracia, y consideraciones de conveniencia política**

El desarrollo histórico de la acción pública, desde su antecedente en 1910, revela una tendencia en su diseño hacia la publicidad en el acceso a la acción, que le permita a todos los ciudadanos la presentación de la acción (Mendieta González, 2010). En la Constitución de 1991, el carácter abierto y participativo de la acción fue reiterado por su legitimación amplia e incluso fue potenciado al ser establecido como un mecanismo de participación y un derecho político. La Corte Constitucional consolidó este carácter participativo a través de una línea jurisprudencial en el que se defendía la naturaleza pública de la acción, en contra de rigorismos jurídicos⁷ y en la que el estudio de admisibilidad de la Corte se limita al cumplimiento de los requisitos del Decreto 2067 de 1991, que tan sólo exigía la identificación de la norma acusada, los preceptos constitucionales que se consideran vulnerados y de los motivos por los cuales se creían vulnerados⁸. Vale la pena resaltar que los mayores debates en torno a la procedencia de la acción se concentraban en si la norma era competencia o no del control constitucional de la Corte⁹. En este panorama, la Sentencia C-1052 de 2001 introdujo una nueva regla jurisprudencial que, como se ha visto, alteró sustancialmente la etapa de admisión de la acción, incidiendo en el aumento del número de demandas rechazadas.

Al tener este nivel de impacto, un cuestionamiento natural en torno a los requisitos es el por qué se decide crearlos y aplicarlos. Existen en esencia dos grandes fuentes de justificación, una endógena y otra exógena. Las razones que ha brindado la misma Corte para explicar la existencia de los requisitos de admisibilidad se denominarán *endógenas*. Estas justificaciones se orientan principalmente a razonamientos funcionales, sobre la necesidad de contar con argumentos lo suficientemente fuertes para poder hacer el control de constitucionalidad; a argumentos sobre la

⁷ Corte Constitucional de Colombia., Auto 024 de 1997.

⁸ Una revisión de esta cuestión evidencia que en las sentencias de constitucionalidad previas al 2001 el análisis de admisibilidad hecha por la corte se sintetizaba en una breve mención de un par de líneas en torno a su competencia, que se agotaba en la identificación de si la norma legal era de aquellas a quienes la Corte Constitucional había conferido el control constitucional. (Corte Constitucional de Colombia, 1995) (Corte Constitucional de Colombia, 1995, véase C-427 de 1994; C-315 de 1995; C-562 de 1996; C-446 de 1997)

⁹ Este tipo de debates se observaban, por ejemplo, en cuestiones como si era procedente el control de constitucionalidad de normas que habían sido derogadas (Corte Constitucional de Colombia, Auto 024 de 1997); las implicaciones y alcance de cosa juzgada para la procedibilidad del control de constitucionalidad, como en la Sentencia C-319 de 1996; o si la Corte Constitucional era competente para hacer un control de constitucionalidad integral a los decretos legislativos expedidos por el presidente con base en facultades extraordinarias, como en el debate de la Sentencia C-093 de 1993.



protección de presupuestos del Estado Social de Derecho; y a la protección de garantías para el debido proceso.

Así, los requisitos han sido abordados por la Corte como una garantía para la racionalización del ejercicio de la acción, a partir de los cuales a las demandas se les pide una suficiencia argumentativa -señalada como mínima- que permita tomar una decisión de fondo y evitar fallos inhibitorios¹⁰. Han sido igualmente explicados como una salvaguardia de la presunción de constitucionalidad de las leyes, en la que el actor es el encargado de demostrar su inconstitucionalidad¹¹, lo que a su vez los hace una herramienta para delimitar las funciones del juez constitucional y garantizar que actúe de manera rogada y no de forma oficiosa¹². Y han sido entendidos también como una protección al debido proceso constitucional, al establecer parámetros claros sobre lo que se espera de una demanda para su admisión, y como un mecanismo para evitar las malas prácticas de los usuarios de la acción (Quinche Ramírez, 2022).

No obstante, las explicaciones a este fenómeno trascienden a aquellas dadas por el tribunal, y surgen entonces explicaciones *exógenas o externas* al fenómeno, que pueden clasificarse bajo tres grupos. Unas justificaciones prácticas que explican los requisitos como un mecanismo para la gestión eficiente de las cargas de trabajo del Tribunal ante el aumento de las demandas, que se empezó a gestar a finales de la década de los 90 e inicios de los años 2000. Unas justificaciones en torno a los debates políticos y de legitimidad democrática que rodean el control de constitucionalidad, que explican los mecanismos como una respuesta a una compleja tensión propia de la democracia, sobre el valor de las leyes y el rol de los jueces frente a ellas. Finalmente, existe un tercer grupo -mucho más diverso- de razones que podrían explicar los requisitos como una respuesta a las tensiones de carácter político que rodean a la acción.

A. Justificaciones en torno a la eficiencia del tribunal

El primer grupo de causas explica los requisitos bajo consideraciones prácticas en las que el uso de estos resulta necesario para el funcionamiento del tribunal que realiza el control constitucional, para lo cual resulta necesario hacer una breve referencia a los diferentes modelos de legitimación por activa del control constitucional. Hemos indicado la naturaleza pública y participativa de la legitimación por activa del control constitucional rogado en Colombia, éste se alinea con los modelos de control con acceso amplio o popular. En contraposición existen también modelos con acceso interesado, en el que el demandante debe demostrar algún interés en la decisión del

¹⁰ Véase en esta línea, Corte Constitucional de Colombia, Sentencias C-1052 de 2001, C-421 de 2005, C-405 de 2009, C-284 de 2021 y C-585 de 2016.

¹¹ Véase en esta línea, Corte Constitucional, Sentencias C-856 de 2005 y C-284 de 2021.

¹² Ibid.

control¹³; modelos de acceso colectivo, en el que se exige un número plural de solicitantes¹⁴; y modelos de acceso disponible para funcionarios públicos cualificados¹⁵ (Niembro Ortega & Ramírez Ordás, 2021).

En esencia los modelos de acceso se rigen bajo dos corrientes fundamentales, la legitimación por activa restringida y la legitimación abierta a los ciudadanos. Ejemplos del primer modelo, son los casos español y mexicano. El ordenamiento español prevé un control en el que el recurso de inconstitucionalidad puede ser presentado por el Presidente, los órganos legislativos y ejecutivos, un número de parlamentarios y el defensor del pueblo¹⁶. Por su parte, la Constitución de México de 1917 establece que los legitimados para presentar las acciones de constitucionalidad son un porcentaje del 33% de los legisladores, diputados o senadores; el procurador General de la República; los partidos políticos con registro; la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y los organismos de protección de Derechos Humanos¹⁷. El modelo de apertura, por otra parte, está

¹³ Un ejemplo de este, el modelo de control constitucional uruguayo, cuyo artículo 258 de la Constitución Política dispone que la declaratoria de constitucionalidad puede ser solicitada “por todo aquel que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo”.

¹⁴ Ejemplificado entre otros por el caso peruano, en el que un número de 5 mil ciudadanos puede solicitar la inconstitucionalidad de una norma, según el artículo 203 numeral 5 de la Constitución Política de 1993.

¹⁵ Tradicionalmente este tipo de acceso es propio de las constituciones europeas. A modo de ejemplo, el control constitucional en Francia, están legitimados para la presentación de la acción el presidente de la república, el primer ministro, los presidentes de la Asamblea Nacional o del Senado y sesenta diputados o senadores (artículo 61, Constitución del 4 de octubre 1958).

¹⁶ El artículo 161.2 de la Constitución Española de 1978 dispone la competencia del Tribunal Constitucional para conocer del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y normas con fuerza de ley. A su vez, el artículo 162 dispone que la legitimación para presentar el recurso de constitucionalidad está en cabeza de: a) el Presidente del Gobierno; b) el Defensor del Pueblo; c) grupos de diputados o senadores (50 Diputados o 50 Senadores); d) órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas; y, e) cuando las hay, Asambleas de las mismas. (Padres de la Constitución, 1978)

¹⁷ El artículo 105 establece que esta acción plantea la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución y que puede ser presentada por: a) el 33% de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de los integrantes del Senado, o de las Legislaturas de las entidades federativas; b) El Gobierno Ejecutivo Federal, a través del Consejero Jurídico del Gobierno; c) los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, y los partidos políticos con registro en una entidad federativa; d) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos; e) los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, h) El organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución; i) El Fiscal General de la República. Así mismo debe señalarse que esta legitimación cuenta con tres tipos de restricciones fundamentales, que determinan bajo qué escenarios pueden estos sujetos presentar la acción. Temporalmente, la acción sólo está disponible dentro de los 30 días naturales desde su promulgación; en segundo lugar, territorialmente las autoridades pueden demandar únicamente normas dentro de su jurisdicción (por ejemplo los senadores pueden impugnar normas federales y aprobatorias de tratados y los integrantes de las legislaturas federativas de las normas emitidas por su propio órgano legislativo); finalmente, un límite temático de qué temas debe abordar la norma para que determinados sujetos la pueden demandar (v.e.g. el Fiscal General sólo puede demandar leyes en materia penal y procesal penal)



representado por los Estados que permiten a todos los ciudadanos o personas a presentar recursos de inconstitucionalidad, como sucede con Colombia, Bolivia¹⁸, El Salvador¹⁹ o Nicaragua²⁰.

Esta apertura en la legitimidad trae inherentemente una cuestión sobre las implicaciones que tiene para el tribunal constitucional atender estas solicitudes en términos de carga de trabajo y la consecuente efectividad y eficacia que ello implica. Es decir, es previsible que a medida que aumenten el número de sujetos que pueden solicitar el control constitucional, se eleve el número de demandas, lo que aumenta el nivel de trabajo del tribunal constitucional. Este planteamiento está respaldado por el caso colombiano; para 1992, el primer año de funcionamiento de la Corte, se recibieron 224 demandas de acción pública de inconstitucionalidad, tan solo 8 años después - para el año 2000- esta cifra llega casi a triplicarse, con 598 demandas (Mendieta, 2021, p. 418 y 419). A modo de comparación, en un sistema de legitimación restringido como el peruano, el número de acciones de inconstitucionalidad radicadas anualmente en promedio es de 24, con un total de 643 de demandas presentadas en los 27 años de funcionamiento del Tribunal²¹. En similar tendencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para un total de 1466.

Surgen entonces propuestas que explican los requisitos como una respuesta al aumento de demandas. Si se revisa el número de demandas presentadas ante la Corte, se encontrará incluso que los requisitos surgieron un año en el que de manera notoria, el número de demandas ante la Corte Constitucional aumentó (Mendieta, 2021) (Hartmann-Cortés et al., 2021) (Roa, 2019).

En efecto, la revisión año a año de las demandas presentadas tras la creación de los requisitos demuestran que, aunque el número de acciones radicadas no disminuyó, sí lo hizo el número de demandas admitidas, lo que en efecto disminuye la labor de la Corte en términos de cuántos procesos debe analizar²².

La justificación de una legitimación restringida, en torno a los efectos que tendría un alto número de demandas, se remonta incluso a las bases teóricas de la teoría del control constitucional. En su teoría sobre las fuentes del derecho, Kelsen otorgó al control constitucional un lugar central, bajo

¹⁸ El artículo 132 de la Constitución Política del Estado boliviano dispone “Toda persona individual o colectiva afectada por una norma jurídica contraria a la Constitución tendrá derecho a presentar la Acción de Inconstitucionalidad, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley.” (Asamblea Constituyente de Bolivia, 2009)

¹⁹ Anaya Barraza, Salvador Enrique. “La jurisdicción constitucional en El Salvador”. En García Belaunde, Domingo. La jurisdicción constitucional en Iberoamérica. Dikynson, Madrid, 1997, pp. 91-64.

²⁰ El artículo 187 de la Constitución Política de la República de Nicaragua dispone “Se establece el Recurso por Inconstitucionalidad contra toda ley, decreto o reglamento que se oponga a lo prescrito por la Constitución Política, el cual podrá ser interpuesto por cualquier ciudadano”.

²¹ Al Tribunal Constitucional del Perú le fue asignada la revisión de las acciones de inconstitucionalidad por el artículo 202.1 de la Constitución peruana, desde 1996. Estadísticas disponibles en <https://www.tc.gob.pe/institucional/estadisticas/>, Histórico- Tipo de Proceso.

²² Al respecto, el estudio de Mendieta (2020) revela que desde el porcentaje de demandas que llegan a tener un estudio de fondo pasa de un porcentaje de 58% antes de la Sentencia C 1052 a un 35%.

la premisa de que para que la Constitución fuera verdaderamente vinculante era necesario que existiera la posibilidad de que un tribunal constitucional anulara disposiciones contrarias a esta (Kelsen, 2001). Al analizar los diferentes modelos de constitucionalidad, el autor encontraba que, pese a la naturaleza pública de los debates de constitucionalidad, una legitimación pública de la acción implicaba un riesgo de “insostenible congestión de procesos” (Kelsen, 2001).

Así pues, algunos relacionan la cuestión del alto número de demandas con evitar los efectos que tendría el superar de capacidad de trabajo de la Corte (Roa, 2019; p. 196). Así, al filtrar las demandas débilmente argumentadas y reducir el número de demandas que deben ser estudiadas de fondo, la capacidad de respuesta se amplifica y se evita el uso ineficaz de los recursos de la rama judicial (Correa-Cardozo, 2016). Para otros²³, el aplicar los requisitos por cuestiones de costos tiene implicaciones negativas, que a grandes rasgos denuncian el sacrificio de principios como el acceso a la justicia por cuestiones prácticas, a las cuáles hay alternativas que no recaen en los ciudadanos. Sin embargo, otros autores²⁴ reconocen las bondades de filtrar las demandas para el mismo acceso a la justicia. Dicha postura parte de la idea de que la mencionada superación de la capacidad del tribunal se concreta en afectaciones que trascienden a una cuestión numérica y que terminan de hecho afectando el acceso a la justicia y el debido proceso. Un incremento irracional de las acciones podría dilatar decisiones que superen los términos legales o a decisiones cuyo debate carezca de la profundidad requerida (Roa 2019, p.148).

Los requisitos se vuelven entonces una alternativa a los *remedios equivocados*, que podría tomar un tribunal constitucional de cara al aumento en las demandas; como el uso de criterios subjetivos, como la presión mediática o las propias preferencias de los trabajadores del tribunal, para priorizar entre demandas y realizar el control de constitucionalidad con ritmos diferentes, o el uso de barreras no explícitas para regular la agenda del tribunal y controlar el número de procesos (Roa 2019, p. 150-152). Con estos requisitos, si bien se restringe el acceso a la acción se hace bajo criterios objetivos, que permiten limitar el número de demandas estudiadas y con ello, salvaguardar otras garantías del debido proceso como el plazo razonable o la imparcialidad judicial, al evitar la selección o priorización de procesos de manera discrecional.

B. Motivaciones a partir de la tensión entre el control de constitucionalidad y su legitimidad

El segundo grupo de justificaciones proviene de uno de los debates neurálgicos del control de constitucionalidad, que podría sintetizarse como la tensión entre el control de constitucionalidad, la legitimidad democrática y la separación de poderes. Como será desarrollado, este debate parte de lo problemático que puede resultar el control judicial en términos democráticos, por la composición y función del tribunal constitucional. Frente a esta tensión, los requisitos de procedibilidad actuarían como una garantía de lo democrático del control constitucional.

²³ Al respecto, véase Mendieta (2010) y Correa (2016).

²⁴ Al respecto, véase Roa (2019) y Gómez-Pinto (2010).



El reconocimiento del principio de supremacía constitucional se relaciona estrechamente con un elemento fundamental en el diseño de modelos de control constitucional ¿quién debe ser el encargado de garantizar dicha supremacía y cómo puede materializarla? Los modelos de control constitucional que encargan esta tarea a la rama judicial, en contraposición por ejemplo al modelo histórico francés que encarga esta tarea al pueblo, enfrentan una crítica en torno a la legitimidad del poder judicial para realizar este control (Amaya, 2015)). Este cuestionamiento tiene dos direcciones, la legitimidad en torno al modelo de equilibrio de poderes y la legitimidad en torno a la cuestión democrática. En esencia, la legitimidad de los jueces es controvertida en tanto, por un lado, su elección no es de carácter popular, sino que depende de sistemas políticos, en los que es generalmente elegido por los otros poderes, lo que parece alejarlo de procesos democráticos. Por otra parte, su papel como juzgador de la constitucionalidad de los otros poderes parece darle un poder desbalanceado frente a otras ramas, careciendo además de sus propios controles de constitucionalidad (Amaya, 2015).

Quienes reclaman la falta de legitimidad indican que el argumento, según el cual el control constitucional es técnico y esencialmente jurídico -como una razón que justifica otorgar dicha facultad a un órgano independiente, técnico y especializado-, desconoce que una de las características de las constituciones actuales es su alto grado de indeterminación. La mayoría de los textos constitucionales contienen conceptos vagos, ambiguos e indeterminados, como “libertad” o “igualdad”, principios de amplia, difícil y discrecional interpretación. En esta medida, el ejercicio del control se revela como un ejercicio intencionado y discrecional, en el cual se realizan decisiones de interpretación; lo que refuerza la idea del amplio poder que tiene el tribunal constitucional y aumenta las preocupaciones en torno a su falta de legitimidad democrática (Amaya, 2015).

Esta tensión ha influido de manera directa en la forma en la que se diseñan los mecanismos de control constitucional, desde propuestas que defiende la inmunidad constitucional de las decisiones tomadas a través de las mayorías constitucionales²⁵, hasta posturas judicialistas que defienden la necesidad del control judicial, como mecanismo para garantizar la superioridad del texto constitucional, en el marco de modelos de democracia sustanciales, donde las minorías son protegibles de los posibles abusos de la mayorías (Castillo Castillo, 2014). En el intermedio de ambas posturas, existen posiciones que aunque reconocen la necesidad del control constitucional, encuentran validez en algunas de las críticas realizadas a este, indicando que el control no constituye una superposición del poder judicial sobre los otros dos, sino una preferencia de la

²⁵ Véase por ejemplo la postura de (*Judicial Review and the Political Question: A Functional Analysis on JSTOR*, s. f.) Waldron (1993), según la cual el control judicial es una forma imperfecta de tomar decisiones en la sociedad democrática, en tanto esta está asentada en las bases del pluralismo y la libertad. Bajo esta visión, el control judicial es la materialización de unos límites que desconocen el poder legislativo del pueblo, con base en criterios constitucionales que por esencia no son o deberían ser rígidos. De manera más reciente, bajo la corriente del constitucionalismo popular sugiere Tushnet (1999) la eliminación del control constitucional bajo la idea de que es en extremo elitista que sean los jueces quienes tengan la última palabra sobre qué es lo constitucional, cuando la Constitución pertenece al pueblo y debe ser éste quien realice un juicio de lo que es constitucional.

voluntad del pueblo expresada en la Constitución por encima de las decisiones de sus representantes²⁶ (Amaya, 2015;p.214-219).

La postura a favor de un control constitucional judicial ha buscado defender su propia naturaleza democrática, al señalar que el control es un mecanismo que garantiza la corregibilidad de los errores del proceso democrático, en complemento a la labor legislativa, especialmente para colectivos o grupos vulnerables (Niembro Ortega & Ramírez Ordás, 2021). De igual manera, argumentos de carácter crítico han cuestionado las bases principalistas de la objeción contramayoritaria, al señalar que -por ejemplo- para el caso colombiano la labor del órgano legislativo no necesariamente es una expresión democrática, sino que su trabajo está marcado por déficits deliberativos, falta de representación, con descrédito ante la población y acusaciones de funcionamiento poco democrático (Rodríguez Peñaranda, 2005a) .

En todo caso, los debates en torno a la legitimidad democrática del control constitucional judicial no se agotan en la teoría, por el contrario, se decanta en variaciones en el diseño o ejecución del control constitucional judicial, tendientes a aumentar su legitimidad o a limitarse frente a los poderes de las otras ramas. A modo de ejemplo, un presupuesto procesal relacionado directamente con la cuestión democrática, es la oficiosidad o no del control judicial (Amaya, 2015)). Por un lado, un control oficioso es defendible bajo la centralidad del principio de la supremacía de la Constitución en los Estados Sociales de Derecho, que sumado al concepto de *iura novit curia*, sostiene la idea de que cuando el juez constitucional advierte la inconstitucionalidad de una norma, debe como guardián constitucional declarar su inconstitucionalidad. Otra corriente hacia el control por acción, señala que es una garantía de debido proceso que el debate judicial resuelva disputas de argumentos entre partes opuestas, donde el juez actúa como un tercero imparcial, en virtud de la presunción de imparcialidad de la ley, pero además de las garantías de igualdad y congruencia (Amaya, 2015);p.251). Precisamente, en la disputa entre ambas posturas, cuando se trata de demandas de inconstitucionalidad, y no de control automático, la Corte se ciñe a revisar los argumentos expuestos por el demandante, bajo la idea de que la oficiosidad podría constituir una invasión indebida de la rama judicial frente a las otras ramas de poder.

En todo caso, este debate permite evidenciar cómo los elementos del diseño procesal de la acción se ven atravesados por la cuestión de la legitimidad democrática. Así pues, tanto la estructura de la acción pública de inconstitucionalidad, como los requisitos de admisibilidad pueden ser entendidos como materialización de esta tensión, ellos son en últimas modificaciones al diseño institucional que permitan blindar de legitimidad el control constitucional. Ejemplos de dichas adaptaciones se encuentran, en el término de caducidad de 1 año para los argumentos de inconstitucionalidad

²⁶ Dentro de los autores que defienden el control constitucional encontramos autores como Chemerinsky (2004) que denuncian el excesivo romanticismo detrás de la idea de creer que el pueblo puede realizar el control constitucional, no solo términos metodológicos, sino sustancialmente la idea de que el pueblo será capaz de defender valores democráticos cuando se ve que históricamente las mayorías han perseguido minorías.



relativos al procedimiento legislativo, así como el carácter rogado del control salvo determinadas leyes a las que la Corte les realiza control oficioso²⁷.

En sentido similar, los requisitos de procedibilidad han sido entendidos como una respuesta al debate por la legitimidad democrática de la acción (Roa 2019, p.70). Exigir entonces una demanda con suficiencia argumentativa es una forma de asegurar que en primera medida el control constitucional que se realiza parta de una acción ciudadana, en el que se planteen los elementos del debate sobre los cuales la Corte decidirá, y no en una intromisión de un poder a otro. De igual manera, es una manera en la que la Corte puede atender a críticas sobre su ausencia de legitimidad democrática, al demostrar que es únicamente a través de una acción presentada por la ciudadanía y suficientemente sustentada que ésta inicia su actividad de control, incluyendo en otros momentos -como en la etapa de intervención ciudadana- la participación del constituyente primario para la revisión de las normas. Por supuesto, dicha postura no resulta pacífica. En sentido completamente contrario, otras posturas²⁸ han indicado que dicha limitación para el acceso a la acción afecta democracia en sentido participativo, esta cuestión será desarrollada más ampliamente en el apartado de impactos cualitativos.

C. Cuestiones políticas y justificaciones de estrategia

Una tercera fuente de explicaciones en torno a los requisitos de procedibilidad se dirige a la existencia de cuestiones extrajurídicas, de carácter político que motivan el uso de los requisitos para excluir determinadas cuestiones del control constitucional. Esta posibilidad ha sido señalada por diversos autores²⁹ como una de las principales críticas en contra de filtros, advirtiendo los riesgos de utilizar los requisitos de admisibilidad, al aplicar para ciertas demandas un estándar de exigencia argumentativa mayor, como un instrumento para limitar ante la Corte algunos debates por sus implicaciones políticas. Para abordar cómo este fenómeno ha sido abordado en Colombia, se presentará la manera en la que la posibilidad de excluir cuestiones del control constitucional por cuestiones políticas funciona en otros Estados.

Así pues, la exclusión de determinados temas del control constitucional, por consideraciones políticas es una figura institucionalizada en otros ordenamientos, para proteger determinadas cuestiones del control constitucional por consideraciones de equilibrio de poderes o de conveniencia práctica. En ordenamientos constitucionales como el estadounidense o el argentino, se ha dispuesto de manera expresa una categoría de actos, conocidos como “cuestiones políticas no justiciables”, dispuesta institucionalmente para proteger determinados actos del espectro de la revisión constitucional. Este tipo de figuras se relaciona -entre otros- con la ya explicada tensión

²⁷ Entre estas encontramos, el control a las leyes de convocatoria a referendo o asamblea nacional constituyente, el control a decretos legislativos emitidos por la Rama Ejecutiva en el marco de estados de excepción y el control de exequibilidad a los tratados internacionales, entre otros.

²⁸ Al respecto, se encuentran textos de Rodríguez, 2005 y Dangond, 2022.

²⁹ Véase Quinche, 2022; Mendieta, 2020; Roa, 2019.



entre el control y la independencia entre las ramas del poder legitimidad, pues a través de estas se dejan algunas cuestiones por fuera del ámbito de las decisiones controlables, en consideración a la fundamental autonomía de la labor de los órganos legislativos y ejecutivo en determinadas cuestiones (Bianchi, 1992; p.149).

Si bien esta figura no ha sido aplicada directamente por la Corte Constitucional colombiana, encontramos por un lado que, históricamente, en el marco de la acción de inconstitucionalidad del Decreto Legislativo de 1910, la Corte Suprema de Justicia hizo uso de la tesis de no juzgamiento a actos políticos para rechazar el estudio de inconstitucionalidad de una demanda³⁰. Por otra parte, si bien la Corte no ha aplicado esta figura, se ha insinuado la posibilidad de que, *de facto*, los requisitos de admisibilidad puedan ser utilizados para evitar el estudio de constitucionalidad de asuntos que resulten políticamente inconvenientes (Quinche Ramírez, 2022).

Como es natural, instituciones como esta generan grandes debates a favor y en contra; aunque estas reflexiones han surgido de Estados en los que la categoría de las cuestiones no justiciables es aplicable, el estudio de los argumentos a su favor y contra revelan la pertinencia de este debate frente a la acción pública de inconstitucionalidad y el uso de los requisitos de procedibilidad para excluir determinadas cuestiones. En defensa de la figura existen en esencia tres argumentos; por un lado, la ya abordada salvaguarda de la separación e independencia de poderes. Un segundo fundamento refiere a la llamada “virtud pasiva” que, advirtiendo lo sensible de la competencia de control constitucional, considera que las facultades que el juez no usa son más importantes que las que usa (Allende Pedernera, 2022). Un tercer argumento de naturaleza funcional pone énfasis en las limitaciones de la labor judicial, que alegan le impide al tribunal constitucional verificar la constitucionalidad cuando para ello se debe acudir a información política, social o económica, a la que el tribunal constitucional no puede acceder (Scharpf, 1996).

En la orilla contraria, existen diversos argumentos en contra de la posibilidad de que haya cuestiones excluidas de control constitucional. Podemos por ejemplo encontrar argumentos que resaltan el carácter sustancial de la democracia; según el cual la democracia engloba muchos otros elementos más allá de la cuestión mayoritaria, y comprende sobre todo un frágil sistema de separación de poderes, cuya armonía depende del uso del control constitucional (Castillo Castillo, 2014). Así, la existencia de cuestiones vedadas de control constitucional, por el contrario, alteran el equilibrio y separación de poderes, y hace predominar los poderes legislativos y ejecutivos. De otra parte, se ha dicho que la existencia de cuestiones excluidas del control constitucional pone en

³⁰ La demanda versaba sobre la inexequibilidad del Decreto N° 0247 de 1957, por considerar que el hecho de que la Junta Militar convocara a plebiscito para reformar la Constitución era una extralimitación de sus funciones. La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia toma la decisión de inhibirse y no estudiar la constitucionalidad del Decreto, por considerar que no estaba dentro de sus competencias, al tratarse de un acto político, resaltando la Corte la parte motiva del Decreto que señala “La Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia, interpretando la opinión nacional expresada en los acuerdos suscritos por los partidos políticos”. De lo anterior concluye que el Decreto hace parte de las facultades que contemplaba el artículo 121 de la Constitución Política de 1886. Debe resaltarse, que tras la sentencia el plebiscito fue realizado y llevó a la creación del régimen antidemocrático del Frente Nacional.



grave incertidumbre los derechos de las personas frente a eventuales medidas en detrimento de su bienestar (Amaya, 2015). Adicionalmente se ha señalado el riesgo alrededor de las interpretaciones que puede haber frente a qué cuestiones son no justiciables, alertando que salvo una extrema claridad en el tema, ello implica un riesgo de arbitrariedad, que pervierta el sentido de la figura y la haga instrumentalizable.

Frente al debate que generan las cuestiones políticas no judiciales, Amaya señala que la apertura que tenga un tribunal constitucional para conocer de determinada cuestión que podría ser calificada como política, dependerá en esencia del rol que el mismo tribunal cree que realiza (Amaya, 2015). Si entiende su rol como uno contramayoritario, que garantiza una visión sustancial de la democracia, estará más abierto a realizar el control constitucional, especialmente si evidencia que se están vulnerando derechos de minorías o que se ha vulnerado el trámite democrático. Por otra parte, si considera que realiza un rol como parte de una estructura democrática, las cuestiones sobre las cuáles cree que no debería inmiscuirse se ampliarán, especialmente frente a los actos de los poderes políticos que sí cuentan con legitimidad democrática.

Autores como (Correa-Cardozo, 2016), Quinche (2022) y (Gómez Pinto, 2011) han encontrado motivaciones políticas tras el uso o existencia de los requisitos. Precisamente, estos han sido considerados como límites autoimpuestos por la Corte, con el objetivo de balancear la ecuación constitucional entre ambos modelos y brindar a la Corte una herramienta para la autorrestricción en la injerencia de las otras ramas del poder (Gómez Pinto, 2011). También se ha señalado que el ejercicio de los requisitos en la práctica puede revelar motivaciones que trascienden a las previamente expuestas y que podrían sugerir motivos políticos.

Así se ha sugerido que de manera no oficial, la Corte hace uso de estos requisitos para evitar el estudio de constitucionalidad de determinadas cuestiones que podrían resultar en responsabilidad o implicaciones políticas (Correa-Cardozo, 2016). Un clásico ejemplo de sentencias que han motivado estas sospechas es la sentencia C-1299 de 2005, en la que la Corte conocía de una demanda contra de la penalización del aborto y frente a la cual la Corte decidió declararse inhibida. Análisis de esta decisión han sostenido que se trató de una instrumentalización de los requisitos de procedibilidad, con base en dos indicios. Primero, el que una demanda en esencia idéntica a ésta hubiera podido ser fallada de fondo solo un año después (Corte Constitucional de Colombia, 2006); y segundo, los motivos detrás de la inhibición que ignoraban el carácter ciudadano de la acción y le pedían al ciudadano una carga desproporcionada, al exigirle por ejemplo indicar en su demanda todas las disposiciones relativas al tema de discusión, en contra de principios como el *iura novit curia* (Bernal Pulido, 1999) y (Quinche Ramirez, 2022; p. 30) Quinche, 2022, p. 30). Surgen entonces cuestionamientos en torno a cómo la naturaleza flexible y de textura abierta a interpretación de los requisitos facilita que los motivos para no conocer demandas trasciendan a su calidad argumentativa (Correa-Cardozo, 2016).



Aunque de plano, autores como Roa señalan que el uso de los requisitos de procedibilidad para evitar la revisión de determinadas cuestiones por razones que excedan a su suficiencia argumentativa de la demanda es una perversión del sistema (2019), un análisis que considere los matices detrás de la apertura a dejar de estudiar determinadas cuestiones, en relación al rol que los magistrados consideran que tiene el propio tribunal constitucional permite complejizar la cuestión y cuestionar el rol político que tiene la posibilidad de limitar el debate constitucional respecto de determinadas cuestiones. Este entrecruce entre las diferentes motivaciones evidencia cómo a modo de una compleja red, las causales tras los requisitos se relacionan y actúan como ejes alrededor de los cuales se puede comprender el funcionamiento de los requisitos. Sin embargo, este análisis no se encuentra completo, sino se consideran los efectos que la aplicación de los requisitos trae.

4. Impactos cualitativos de los filtros de admisibilidad

Se expuso, al inicio de este artículo, la manera en la que en términos objetivos la existencia de los requisitos ha disminuido el porcentaje de demandas que llegan a ser conocidas de fondo por la Corte. En este punto, se busca comprender las consecuencias de este fenómeno desde una perspectiva cualitativa, que serán clasificadas o como *auto referenciales*, cuando se refieren a efectos sobre dinámicas del control constitucional, o *externos*, cuando se trate de implicaciones sobre los derechos asociados al ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Como efectos autorreferenciales está por ejemplo, el aumento de los fallos con sentencia inhibitoria, conocido como inhibicionismo, como efectos externos, por ejemplo la restricción en el acceso a la justicia.

Los efectos *auto referenciales* han sido desarrollados en la literatura frecuentemente de manera paralela al estudio de las motivaciones tras los límites de acceso a la acción, cuestión que ocupó el apartado anterior. Véase por ejemplo la propuesta de Roa (2019), según la cual los filtros actúan como racionalizadores del acceso directo al control de constitucionalidad. Derivado de ello, Roa considera que surgen un conjunto de efectos positivos, que protegen el ejercicio del control constitucional y brindan garantía de objetividad al demandante.

Así, al establecerse de manera expresa los requisitos que la demanda debe cumplir para ser estudiada, los filtros restarían la discrecionalidad a la decisión del juez constitucional, pues el magistrado deberá encajar su decisión a lo exigido por los requisitos, evitando o reduciendo la discrecionalidad del Tribunal en su agenda temática. Igualmente, los requisitos permiten controlar situaciones problemáticas en el ejercicio del control constitucional, como las demandas temerarias, el ejercicio abusivo del derecho y evitar que se sobrepase la capacidad de trabajo de la Corte Constitucional.

Un segundo grupo de efectos autorreferenciales es el llamado inhibicionismo, relativo al aumento de fallos inhibitorios. Como se planteó previamente, la revisión de los requisitos de procedibilidad es hecha en dos momentos procesales; en un primer momento, una vez el magistrado designado asume conocimiento y profiere el auto de admisión y nuevamente, en la deliberación que realiza la Sala Plena sobre la propuesta de sentencia que haga el magistrado ponente. Así, aunque en teoría el magistrado ponente diseña una sentencia para un caso en el que ha establecido que se cumplen



con los requisitos de admisibilidad, la Sala Plena tiene competencia para volver a revisar esta decisión y en caso de encontrar que los requisitos no se acreditan, emitir una sentencia inhibitoria. La introducción de los requisitos de admisibilidad aumentó el número de casos que concluyen en sentencias inhibitorias de la Corte, esto es llamado *efecto inhibicionista* (Gómez Pinto, 2011).

Aunque la inhibición es una figura contemplada desde el Decreto 2067 de 1991, es después del establecimiento de los requisitos de procedibilidad, que la recurrencia de este tipo de sentencias aumenta. Como vimos, un amplio porcentaje del aumento se da bajo las causales de inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda o ausencia o sustracción del cargo, relacionados con las aptitudes de la demanda a partir del estándar que establecen los requisitos (Gómez Pinto, 2011).

La propuesta de Gómez Pinto se articula a partir de dos elementos estructurales, la tensión el control de constitucionalidad, su legitimidad y la democracia como la causa de los filtros y el inhibicionismo como efecto directo de los requisitos. Bajo la lectura del autor, los filtros son una expresión del cambio de postura que ha tenido la Corte Constitucional frente a su propio rol, pasando de una posición judicialista-garantista entre los años 1991- 2001, en el que la Corte se guiaba por un principio de acción permitiéndose intervenir a favor de hacer control constitucional, a una postura conservadora, en el que el control se realiza bajo unos límites más claros, como consecuencia de la tensión entre las visiones judicialistas y democráticas del control constitucional que hemos explicado previamente (Gómez Pinto, 2011).

El siguiente grupo de efectos *autoreferenciales* está relacionado con los impactos de los requisitos sobre la legitimación por activa, es decir sobre quién tiene la competencia para presentar una demanda de inconstitucionalidad. Esta cuestión podría sintetizarse en la contradicción de que, aun cuando por diseño constitucional la acción es pública, presentable por cualquier ciudadano, el aumento en el umbral de argumentación ha llevado a que en la práctica, los sujetos que tienen una mayor probabilidad de presentar una demanda que sea estudiada de fondo sean los abogados.

Al respecto, un estudio de 2021 (Hartmann-Cortés et al., 2021) analizó la evolución de la legitimación por activa de la API, para determinar cómo la variable de la formación profesional del demandante como abogado influye en la posibilidad de admisión de la demanda y de fallo de fondo (no inhibitorio), antes y después de la Sentencia C-1052 de 2001. Se encontró que las demandas presentadas por abogados tienen una mayor probabilidad de ser admitidas y falladas de fondo, y que, aun cuando esta probabilidad era una constante desde el inicio de la puesta en marcha de la acción, a partir de la creación de los requisitos, la probabilidad a favor de los abogados no disminuyó tanto como la de los no abogados. Encontraron entonces que, para antes del 2001 las probabilidades de lograr la admisión de la demanda para los abogados eran del 76% y del 59% para los no abogados. Mientras que, desde el 2001 la probabilidad se había reducido a un 41% para abogados, y a tan solo 23% para los no abogados. Este porcentaje se incrementa aún más en la admisión de demandas relativas a decretos tipo ley, en los que la Corte ha exigido un estándar

argumentativo mayor, y frente a las cuales la formación como abogados es un factor decisivo para lograr la admisión.

Este fenómeno ha sido denominado como *la privatización de la acción pública* (Hartmann-Cortés et al., 2021), donde la admisión está definida por un patrón de privilegio a los abogados, sobre los demás ciudadanos, en el acceso y goce de la API. Para explicarlo, se indica la posibilidad de que se deba a que los funcionarios y jueces de la Corte -al ser ellos mismos abogados- de manera natural tienden a privilegiar los escritos que cuentan con la argumentación y razonamiento propio de su disciplina, por comprenderlos mejor. Lo que se suma a la facilidad de los accionantes abogados de comprender mejor el proceso, los procedimientos y términos de la acción en su faceta procesal.

Además de estos efectos, que refieren a las dinámicas propias de cómo se hace el control judicial, los filtros para la admisibilidad generan *efectos externos*, consecuencias para los ciudadanos y movimientos sociales, como actores y destinatarios de la acción pública de inconstitucionalidad. Pasaremos entonces a preguntarnos cómo todo lo anteriormente descrito afecta la garantía de los derechos políticos, de acceso a la justicia y aquellos que, de forma mediata, a través de aquellos, son también garantizados.

Para ello, es necesario comprender el marco de derechos que rodean la acción de inconstitucionalidad. Como enunciamos, la acción tiene una naturaleza dual. Por un lado, es un mecanismo judicial que garantiza la supremacía constitucional, a través de la participación ciudadana; por el otro lado, es en sí misma un derecho político, expresión del principio de democracia participativa, que le permite a los ciudadanos intervenir en el ejercicio del poder político. De tal manera que en su ejercicio, hay dos derechos que fundamentalmente atraviesan la acción, el derecho de acceso a la justicia en sentido amplio, en tanto mecanismo judicial; y los derechos políticos, en tanto mecanismo de participación ciudadana, que permite el ejercicio de control político al poder ejecutivo y legislativo, principalmente.

Sobre el acceso a la justicia podemos señalar que se trata de un derecho de naturaleza compleja, tradicionalmente relacionado con el acceso a autoridades judiciales, a través de tres garantías esenciales, i) la libertad de acceder a instancias judiciales, ii) la independencia y neutralidad de estas, y iii) la efectividad en la prestación jurisdiccional ante la vulneración de derechos (Groterhorts, 2017). El desarrollo en la concepción del derecho ha llevado a comprender que, además de estas garantías, es necesario considerar otros factores que facilitan el verdadero acceso en condiciones de igualdad a la justicia, como la disposición de enfoques diferenciales, el conocimiento sobre los propios derechos y la democratización de las vías judiciales; a esto se le denomina acceso a la justicia en sentido amplio.

Por otra parte, los derechos políticos son prerrogativas reconocidas a favor de los ciudadanos para participar en la estructuración política de la sociedad, a través de la elección, intervención y control del ejercicio del poder (Arandia Zambrano, 2021). Precisamente, la acción pública en Colombia ha estado relacionada estrechamente con la idea de poder realizar un control a las actuaciones de otros poderes, tradición que proviene desde su antecedente en 1910, que surgió como respuesta al autoritarismo (Mendieta, 2021). Este objetivo -el de materializar en control al poder político- fue



prioritario en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, donde existió consenso sobre el carácter de derecho público del control constitucional, que debería poder ser ejercido de manera independiente a intereses políticos (Dangond Gibsone, 2022). Dicha postura ha sido mantenida por la Corte, que ha señalado como elementos centrales del control judicial por acción, la supremacía constitucional, democracia y participación ciudadana (Castellano Morales, 2014).

De esta manera, en un primer momento reseñamos efectos que de manera directa ocurren en el control constitucional cuando se aplican filtros de admisibilidad, un aumento de las sentencias inhibitorias, la disminución de la probabilidad estadística de la admisión de la demanda cuando se trata de ciudadanos no abogados, entre otras. En este momento, se pretende evidenciar cómo de manera derivada, los denominados efectos autorreferenciales generan igualmente consecuencias subjetivas sobre los derechos de la ciudadanía. Pues si bien, de manera extensiva, se explicó en un primer momento las diferentes tensiones que dan lugar a los requisitos de admisibilidad, no puede darse por alto los resultados de los mismos en el plano material de la garantía de derechos. Para ello, es necesario volver al lector sobre un argumento desarrollado de manera extensiva al inicio de este texto, según el cual cuantitativamente hablando está demostrado los efectos de los filtros en el conocimiento y estudio de acciones de inconstitucionalidad.

La API, en tanto acción pública, fue diseñada para estar al alcance de cualquier ciudadano. Esta accesibilidad se expresaba, entre otras, por la simplificación de su procedimiento (Correa-Cardozo, 2016), que además de una legitimación abierta, exigía al ciudadano pocos requisitos para la presentación y estudio de la demanda. Naturalmente, la introducción del examen de admisibilidad calificado disminuyó la probabilidad de admisión de una demanda, pasando de un porcentaje de demandas rechazadas del 41.1%, a uno de 64,7% (Mendieta, 2021). Aún más, esta disminución afectó en mayor medida a los ciudadanos sin formación jurídica, quienes pasaron de una probabilidad de inadmisión del 41% -previo requisitos-, a un 77% (Hartmann-Cortés et al., 2021).

Contrario a la idea de la simplificación, los requisitos han complejizado la acción, aumentando las barreras a las que se enfrenta el ciudadano para recibir un remedio judicial. Desde un análisis simple, la probabilidad de acceder a la justicia para un control constitucional se vio disminuida por los requisitos, posibilidad que es incluso menor para ciudadanos sin formación jurídica. Efectivamente, como revela el estudio de privatización de la acción, los filtros de admisibilidad han disminuido las posibilidades del ciudadano para que sus demandas sean conocidas y ha privilegiado el acceso del derecho a la acción para los demandantes abogados. Retomando algunas de las cifras expuestas, la probabilidad de una sentencia de fondo es del 41% cuando el demandante sea abogado, y de tan solo un 23% para los no abogados (Hartmann-Cortés et al., 2021).

Adicionalmente, cuando hablamos del efecto de los filtros, las sentencias inhibitorias presentan una particularidad, de cara a la garantía de derechos humanos (Bernal Borrero, 2006). Por el momento en que estas sentencias inhibitorias suceden, en el proceso ya han sucedido varias etapas del proceso de la demanda, de cara al ciudadano las implicaciones en términos de acceso a la



justicia trascienden, pues no solo la demanda resulta siendo no fallada de fondo, sino que además, en cuanto la decisión surge hasta la etapa de discusión de la sentencia, implica también el defraudar la expectativa de parte del ciudadano demandante, después de haber esperado la sentencia.

De igual forma, es necesario considerar la naturaleza bisagra del derecho del acceso a la justicia, para evidenciar las afectaciones derivadas sobre otros derechos. El acceso a la justicia es, además de ser un derecho en sí mismo, un derecho instrumental o puente para la garantía y efectivización de otros derechos (Laise, 2020; p. 153). Por ello, las barreras para el acceso a la justicia pueden implicar impedimentos para la garantía de derechos que a través de la justicia se hacen protegibles y tramitables. Bajo este entendido la acción pública no es solo el ejercicio de un derecho político y un mecanismo de defensa constitucional, sino una herramienta de defensa de derechos subjetivos. En particular la acción ha adquirido un rol preponderante en la defensa de derechos de las minorías (Rodríguez Peñaranda, 2005)

De esta manera, las demandas de inconstitucionalidad han entrado a formar parte de los repertorios de acción en movimientos sociales, quienes haciendo uso del derecho político, han recurrido a la acción pública de inconstitucionalidad como mecanismo para la tutela de derechos, en el que el titular de aquellos le pide a un juez que evalúe la constitucionalidad de una norma que considera los ha vulnerado, a fin de lograr que la elimine del ordenamiento (Roa Roa, 2015). Esta enunciación se ve comprobada con el uso frecuente de la API para el reconocimiento de derechos o la ampliación de su estándar de protección, especialmente para grupos con baja representación democrática ante el poder legislativo, caracterizado desde su misma configuración por el principio de las mayorías, cuya protección cuesta de manera adicional en el poder legislativo (Correa-Cardozo, 2016). Ejemplos de este uso son representados por las conquistas judiciales hacia el reconocimiento de las familias homoparentales (Quinche Ramirez & Peña-Huertas, 2013) o el movimiento para la despenalización del aborto en Colombia.

La relevancia de la acción para la protección de las minorías se explica en tanto, el tribunal de control constitucional desempeña un rol como árbitro en los procesos de representación política tradicionalmente atados a las reglas de las mayorías. De tal manera que instancias judiciales de constitucionalidad tienen un importante potencial para generar cambios en los sistemas políticos, a partir de la facilitación del acceso a la democracia de las minorías (Guruswamy & Aspatwar, 2013).

En este sentido, además de las afectaciones al derecho de acceso a la justicia en sí, los filtros de admisibilidad reducen también la posibilidad de acudir de manera ciudadana al control constitucional como instrumento para lograr la defensa de sus derechos, o cuanto menos, condicionan sus probabilidades de éxito a contar con el apoyo de un profesional en derecho especializado en el tema (Correa-Cardozo, 2016). Esta situación tiene una relevancia adicional para el caso de minorías, que a partir del control logran hacer un contrapeso a las lógicas mayoritarias regulan escenarios legislativos. Esta cuestión democrática nos permite adentrarnos, para finalizar, en una exploración de los efectos de los filtros sobre los derechos políticos. Como se ha enunciado, una característica esencial de la acción pública de inconstitucionalidad es su naturaleza como



derecho político, reconocida por el artículo 40 de la Constitución Política de 1991. Precisamente, como derecho político la acción es una vía que le permite a la ciudadanía intervenir de manera directa en los procesos de deliberación y conformación del poder político, en defensa de la supremacía constitucional.

Adicionalmente, debe resaltarse el rol que la acción como derecho político implica para las minorías, cuestión desarrollada por Rodríguez (2005). Considerando las dificultades y barreras que enfrentan los grupos minoritarios para incidir en las instancias políticas de discusión y participar en la garantía de sus propios derechos en escenarios de democracia representativa, la acción pública se transforma en un instrumento canalizador de la participación de minorías y protección de sus derechos, siendo este, un mecanismo que les brinda una mayor probabilidad de impactar en la agenda de decisión del poder (Rodríguez, 2005). Esto ha hecho de la acción un proceso catalizador para la obtención de resultados en el marco de procesos de litigio a favor de derechos de las minorías, ejemplos de ello, el uso de la acción pública en el litigio estratégico a favor del matrimonio igualitario (Molina Ricaurte & Carrillo Cruz, 2018) o los derechos de comunidades afro a la igualdad frente a sus bebidas alcohólicas (Yepes García & Rodríguez Morales, 2022).

De cara a la naturaleza política de la acción, la exigencia de un estándar argumentativo mayor -a partir los requisitos de admisibilidad- también ha advertido tener efectos. La imposición de restricciones, que tecnifican el acceso a la acción, especialmente para ciudadanos sin formación técnicas, alejan nuevamente a los grupos sociales tradicionalmente excluidos de las discusiones políticas del debate constitucional-democrático, y con ello dificultan su acceso a un mecanismo de litigio para la defensa de sus derechos humanos (Rodríguez Peñaranda, 2005). Los requisitos impactarían esta posibilidad, y privilegiarían determinados lenguajes y estructura de razonamiento, una barrera injustificada para el acceso a derechos políticos (Hartmann-Cortés et al., 2021).

Conclusiones

La creación de los requisitos de admisibilidad constituye una de las modificaciones más relevantes al procedimiento de la acción pública de inconstitucionalidad. Estos filtros representan una cuestión esencialmente compleja, debido, entre otros motivos, a la diversidad de motivaciones que los sustentan, así como a las tensiones y debates transversales en el diseño constitucional de los Estados y las ramas del poder. Paralelamente, la relevancia de la acción en el marco de la vida ciudadana y democrática hace que cualquier modificación a la legitimidad activa de la acción sea particularmente sensible. En este contexto, considerar los distintos valores y tensiones asociadas resulta fundamental para comprender el alcance de esta cuestión. Como se evidencia en este artículo, el debate se rige esencialmente por principios democráticos contrapuestos que requieren no de posturas absolutistas, sino de lógicas de ponderación que protejan los intereses involucrados, sin sacrificar otros.



La pertinencia de estas reflexiones se evidenció desde el primer momento por la magnitud de los efectos que revelan las cifras sobre la admisión de demandas. Así, los estudios analizados indican que el 60% de las demandas presentadas a la Corte son inadmitidas, porcentaje que, antes del establecimiento de los filtros, era del 41,1%, lo cual representa un aumento absoluto del 57%. Asimismo, aunque existen mecanismos para recurrir estas decisiones, un 65% de los accionantes no subsana sus demandas. Además, los filtros no solo tienen impacto en la etapa de admisión, sino también en la etapa de sentencia, ya que el 20% de los fallos son decisiones inhibitorias, justificadas en un 77% de los casos por ineptitud de la demanda. Este porcentaje se transformó de manera significativa con la implementación de los filtros de admisibilidad; antes del año 2001, el porcentaje de estas sentencias era del 12,5%, y a partir de ese año aumentó a 27,7%, casi el doble.

Reconociendo estos impactos, el artículo presenta un panorama de una tensión esencial: los filtros responden a motivaciones, pero también implican afectaciones a derechos y valores democráticos. Por un lado, existen diversas razones para contar con requisitos de admisibilidad en las demandas. Profundos debates en torno a la legitimidad de los jueces para realizar el control constitucional y las tensiones que ello implica para el equilibrio de poderes forman parte de las explicaciones de los filtros. Ante un sistema diseñado para el mayor grado de apertura, un ajuste como los filtros plantea una posición conciliadora que busca acercarse a las posturas que abogan por una mayor restricción. Por otra parte, los requisitos permiten racionalizar el ejercicio de la acción, contribuyendo a una gestión más eficaz de la Corte y previniendo las implicaciones negativas de una sobrecarga de trabajo.

No obstante, debido a la especial relevancia de la acción, la búsqueda de estos objetivos implica necesariamente una serie de afectaciones sustantivas. Es evidente que la complejización del mecanismo judicial y la dificultad para ejercerlo, especialmente cuando se carece de conocimientos jurídicos, constituyen barreras para el acceso a la justicia. Además, la acción tiene una connotación democrática relevante: es un mecanismo de democracia participativa y también un instrumento para salvaguardar la democracia sustantiva, a través de la defensa de los derechos de las minorías. En este sentido, se ha denunciado que el ejercicio de los filtros tecnifica la acción hasta el punto de privatizarla para los abogados, y que, debido a la ambigüedad de los requisitos, se podría ejercer una discrecionalidad que permita negar el estudio de una acción por razones extrajurídicas.

Las barreras para el ejercicio de la acción, las consecuentes implicaciones para el acceso a la justicia y la manera en que estas han afectado desproporcionadamente a los ciudadanos sin conocimientos jurídicos nos permiten cuestionarnos si, aun valorando las motivaciones subyacentes a la existencia de los requisitos, estos afectan desproporcionadamente a la ciudadanía.

Al respecto, surgen dos ideas propositivas para cerrar esta reflexión. Primero, en términos del debate académico, al constatar la existencia de una tensión entre fines legítimos y medios que podrían lesionar derechos fundamentales, la hermenéutica de la Corte se ha orientado a resolver dicho dilema mediante el principio de proporcionalidad: ¿son proporcionales las afectaciones generadas por los filtros frente a los beneficios que implican? Por otro lado, reconociendo la pertinencia de los filtros, cabe preguntarse si es posible mantenerlos reduciendo sus implicaciones



negativas para los derechos ciudadanos y la democracia participativa. Aunque este cuestionamiento trasciende el objetivo de esta investigación, algunas ideas pueden derivarse de lo aquí expuesto: brindar un mayor grado de determinación sobre el alcance de cada requisito, crear mecanismos para reducir las barreras al acceso a la justicia en un sentido amplio, o proveer acompañamiento a los ciudadanos accionantes por parte del Ministerio Público, entre otras.

Referencias.

- Acuña Montañez, N. M. (2020). *Acción pública de inconstitucionalidad en el Estado colombiano* [Trabajo de grado, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2642>
- Alexy, R. (2003). Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad. En F. Fernández Segado (Ed.), *The Spanish Constitution in the European constitutional context = La Constitución Española en el contexto constitucional europeo* (pp. 1505-1514). Dykinson.
- Allende Pedernera, M. (2022). Los fundamentos de las «cuestiones políticas no justiciables»: Un análisis desde la teoría y la práctica constitucional. *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, XX*, Artículo XX.
- Alviar, H. (2013). Uso y límites de la acción pública de inconstitucionalidad en Colombia. En *The Spanish Constitution in the European constitutional context* (pp. 477-520). <https://doi.org/10.2307/j.ctv31zqhb2.11>
- Amaya, J. A. (2015). *Control de Constitucionalidad* (2a ed.). ASTREA.
- Arandia Zambrano. (2021). *Derechos políticos y principios democráticos en el marco de la desconfianza del sistema electoral: El centro del debate*. Universidad Regional Autónoma de Los Andes. Ecuador. <http://www.scielo.sld.cu/pdf/rus/v13n5/2218-3620-rus-13-05-394.pdf>
- Asamblea Constituyente de Bolivia. (2009). *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009*. Bolivia.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1886). *Constitución Política 1 de 1886*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>
- Asamblea Nacional de Colombia. (1910, octubre 31). *Acto legislativo 03 de 1910*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825559>
- Asamblea Nacional de Nicaragua. (1987). *Constitución Política de Nicaragua*. Nicaragua.
- Bernal Borrero, M. A. (2006). Las sentencias inhibitorias y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a la justicia. *Revista Derecho del Estado*.
- Bernal Pulido, C. (1999). En torno a la legitimidad de la jurisdicción constitucional y la objetividad en el control de constitucionalidad de las leyes. *Revista Derecho del Estado*, 7, Artículo 7.
- Betancourth, D. D. R. (2010). El carácter elitista de la acción pública de inconstitucionalidad y sus principales consecuencias. *Pensamiento Jurídico*, 28, Artículo 28.
- Bianchi, A. B. (1992). *Control de constitucionalidad: El proceso y la jurisdicción constitucionales* (1a ed.). Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.

- Cabrera Suárez, L. A. (2020). Ponderación de los derechos constitucionales: Principios y valores en Colombia. *DIXI*, 22(1), 1-17. <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2020.01.06>
- Castellano Morales, E. N. (2014). El derecho político a demandar por inconstitucionalidad reformas constitucionales: Límites y potencialidades. *Revista Derecho del Estado*. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-86972014000100011&script=sci_abstract&tlng=es
- Castillo Castillo, M. L. (2014). El rol de la democracia deliberativa y su ejercicio legítimo. *El Ágora U.S.B.*, 14(2), 473-486.
- Ceballos, E. H. (s.f.). *La acción pública de inconstitucionalidad en temas de hacienda pública*.
- Chemmerensky, E. (2004). In Defense of Judicial Review: The Perils Of Popular Constitutionalism. Congreso Constituyente de 1917. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú*. Perú. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html#p=3>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Colombia.
- Auto A-026 de 2021. (4 de febrero de 2021). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2021/A026-21.htm>
- Correa-Cardozo, H. L. (2016). The impact of simplification of judicial procedures on access to judicial systems: The case of the Colombian abstract judicial review. *Juris Poiesis-Qualis BI*, 19(20), 97-117.
- Sentencia C-427 de 1994. (29 de septiembre de 1994). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Fabio Morón Díaz. Expediente D-562. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-427-94.htm>
- Sentencia C-315 de 1995. (19 de julio de 1995). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente D-712. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2287>
- Sentencia C-093 de 1996. (1996). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Expedientes Nos. D-061, D-087 y D-126. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-093-93.htm>
- Sentencia C-319 de 1996. (18 de julio de 1996). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa. Expediente D-1253. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-319-96.htm>
- Sentencia C-562 de 1996. (24 de octubre de 1996). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-1291. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-562-96.htm>
- Sentencia C-446 de 1997. (19 de septiembre de 1997). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Jorge Arango Mejía. Expediente D-1604. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-446-97.htm>
- Sentencia C-1052 de 2001. (4 de octubre de 2001). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente D-3472. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1052-01.htm>



- Sentencia C-421 de 2005. (25 de abril de 2005). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto. Expediente D-5403. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-421-05.htm>
- Sentencia C-856 de 2005. (17 de agosto de 2005). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Clara Inés Vargas Hernández. Expediente D-5676. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-856-05.htm>
- Sentencia C-355 de 2006. (10 de mayo de 2006). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández. Expedientes D-6122, D-6123 y D-6124. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-355-06.htm>
- Sentencia C-623 de 2008. (25 de junio de 2008). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-7070. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-623-08.htm>
- Sentencia C-405 de 2009. (17 de junio de 2009). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente D-7572. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2009/C-405-09.htm>
- Sentencia C-508 de 2014. (16 de julio de 2014). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Mauricio González Cuervo. Expediente D-10011. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2014/C-508-14.htm>
- Sentencia C-535 de 2016. (5 de octubre de 2016). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: María Victoria Calle Correa. Expediente D-11257. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-535-16.htm>
- Sentencia C-586 de 2016. (26 de octubre de 2016). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Alberto Rojas Ríos. Expediente D-11339. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-586-16.htm>
- Sentencia C-284 de 2021. (25 de agosto de 2021). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado. Expediente D-14040. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-284-21.htm>
- Sentencia C-270 de 2022. (28 de julio de 2022). Corte Constitucional de Colombia. M.P.: Alejandro Linares Cantillo. Expediente D-14527. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-270-22.htm>
- Dangond Gibsone, C. (2022). La acción pública de inconstitucionalidad de acción popular a recurso de casación. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 1(376), Artículo 376.
- Espinosa, M. J. C., Lynett, E. M., & Estrada, A. J. (Eds.). (2013). *Teoría constitucional y políticas públicas: Bases críticas para una discusión* (1a ed.). Universidad del Externado de Colombia. <http://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctv31zqhb2>
- García Belaunde, D., & Fernandez Segado, F. (Eds.). (1997). *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica* (pp. 64-91).
- Gómez Pinto, L. R. (2011). El control constitucional en Colombia: Sobre el inhibicionismo de la Corte Constitucional en los 100 años del control de la acción pública. *Vniversitas*, 60(122), Artículo 122. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj60-122.cccs>

- Groterhorts, R. (2017). *Irreflexividad de pensamiento y la vulneración de la dignidad: Una indignación ética*. https://www.researchgate.net/publication/375061444_Irreflexividad_de_pensamiento_y_la_vulneracion_de_la_dignidad_Una_indignacion_etica
- Guruswamy, M., & Aspatwar, B. (2013). Access to justice in India: The jurisprudence (and self-perception) of the Supreme Court. En D. Bonilla Maldonado (Ed.), *Constitutionalism of the Global South: The Activist Tribunals of India, South Africa, and Colombia* (pp. 329-360). Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2498459>
- Hartmann-Cortés, K., Herrera, J. F., & Angarita, G. H. (2021). La ‘privatización’ de la acción pública de inconstitucionalidad. *Revista Derecho del Estado*, 50, 203-259. <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.08>
- Iregui Parra, P. M., Torres Villarreal, M. L., Basto Vergara, V., Izquierdo Rojas, V., & González Méndez, M. J. (2010). La acción pública de inconstitucionalidad: ¿Una materialización del acceso a la justicia para la ciudadanía del común?
- Decreto 0247 de 1957. (4 de octubre de 1957). Junta Militar de Gobierno de la República Colombia. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1055550>
- Kelsen, H. (1942). Judicial review of legislation: A comparative study of the Austrian and the American constitution. *The Journal of Politics*, 4(2), 183-200. <https://doi.org/10.2307/2125770>
- Kelsen, H. (2001). *La garantía jurisdiccional de la Constitución. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*.
- Laise, L. D. (2020). Más allá del derecho penal: El derecho al acceso a la justicia y el principio de doble instancia judicial. *Perspectivas*, 10(2), 145-167. <https://doi.org/10.19137/perspectivas-2020-v10n2a07>
- Mendieta, D. (2021). Los requisitos establecidos por la sentencia C-1052 de 2001 a las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad en Colombia: ¿Pasadas dos décadas han disminuido las sentencias inhibitorias de la Corte Constitucional? *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, 12(3), 411-427. <https://doi.org/10.4013/rechtd.2020.123.06>
- Mendieta González, D. (2010). La acción pública de inconstitucionalidad: A propósito de los 100 años de su vigencia en Colombia. *Vniversitas*, 59(120), 61-84. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj59-120.apip>
- Molina Ricaurte, C. J., & Carrillo Cruz, Y. A. (2018). El matrimonio de parejas del mismo sexo y la Corte Constitucional de Colombia. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 31(1), 79-103. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502018000100079>
- Niembro Ortega, R., & Ramírez Ordás, F. (2021). El control de constitucionalidad deliberativo. El ciudadano ante la justicia constitucional, la acción pública de inconstitucionalidad y la legitimidad democrática del control judicial al legislador, de Jorge Ernesto Roa Roa. *Revista Derecho del Estado*, 51, 437-441. <https://doi.org/10.18601/01229893.n51.13>
- Constitución Española*. (1978). Padres de la Constitución. <https://www.lamoncloa.gob.es/espana/leyfundamental/Paginas/index.aspx>
- Decreto 2067 de 1991. (4 de septiembre de 1991a). Presidente de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=30150>



- Decreto Ley 2067 de 1991. (4 de septiembre de 1991b). Presidente de la República de Colombia. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2067_1991.html
- Decreto 2591 de 1991. (19 de noviembre de 1991c). Presidente de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5304>
- Quinche Ramírez, M. F. (2020). *Derecho Constitucional Colombiano*. Editorial Temis S.A.
- Quinche Ramírez, M. F. (2022). *Los Test Constitucionales*.
- Quinche Ramírez, M. F., & Peña-Huertas, R. del P. (2013). *El Derecho Judicial de la Población LGTBI y la Familia Diversa*. Legis Editores S.A. https://isbn.camlibro.com.co/catalogo.php?mode=resultados_rapidos&palabra=978-958-767-074-5
- Roa, J. E. (2019). *La acción pública de constitucionalidad a debate*. Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-la-accion-publica-de-constitucionalidad-a-debate-9789587724301.html>
- Roa Roa, J. E. (2015). *La acción pública de constitucionalidad a debate*. Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-la-accion-publica-de-constitucionalidad-a-debate-9789587724301.html>
- Rodríguez Peñaranda, M. L. (2005a). *Minorías, Acción Pública De Inconstitucionalidad y Democracia Deliberativa*. Universidad del Externado de Colombia. https://drive.google.com/drive/folders/1bwc12lm_Es4srmmON3vC9MTTXfIGOJSS
- Rodríguez Peñaranda, M. L. (2005b). *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa*. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-minorias-accion-publica-de-inconstitucionalidad-y-democracia-deliberativa-9789586169257.html>
- Scharpf, W. F. (1996). Judicial review and the political question: A functional analysis. *Yale Law Journal*. <https://doi.org/10.2307/794865>
- Tushnet, M. (2000, 24 de julio). *Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton University Press. <https://press.princeton.edu/books/ebook/9781400822973/taking-the-constitution-away-from-the-courts>
- Waldron, J. (1993). A right-based critique of constitutional rights. *Journal of Legal Studies*. <http://inks.jstor.org/sici?sic=0143-6503%28199321%2913%341%3C18%3AARCOCR%32.0.CO%32-A>
- Yepes García, D., & Rodríguez Morales, A. (2022). El viche del Pacífico: El derecho como una herramienta de redistribución de recursos. En *Educación legal clínica: Una mirada a la experiencia comparada como modelo de formación basado en la justicia social* (pp. 113-137). Universidad del Rosario. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8796601>