

---

# **DOS NUEVAS ACCIONES PARA LA DEFENSA DE LA CONSTITUCION**

Por: ALBERTO ALVAREZ JIMENEZ \*

---

*\* Abogado con estudios de especialización en la Facultad de Derecho de la  
Universidad de los Andes*

---



---

# DOS NUEVAS ACCIONES PARA LA DEFENSA DE LA CONSTITUCION

## Introducción

En el presente artículo se presentan varias acciones para la defensa de la constitución que no están incluidas dentro de los catálogos habituales de instrumentos establecidos con este propósito. Tales acciones plantean ya desde un principio un interrogante: ¿Bebe considerarse que sólo puede defenderse la integridad de la constitución a través de las acciones que ella misma establece?, o, por el contrario, ¿la supremacía de esta determina que los instrumentos consagrados para defender su integridad no son sólo aquellos que ella prevé expresamente, sino todos aquellos que sirvan a este propósito, aún así no estén contemplados de manera explícita en ella?.

Obviamente la supremacía de la constitución, de la que se deriva la necesidad de asegurar su integridad, obliga a que los instrumentos para su defensa no sean taxativos, sino enunciativos, y que si, en alguna circunstancia, todos los instrumentos que están consagrados por la constitución no son aptos para asegurar dicha integridad, los jueces constitucionales tienen el deber de aceptar la existencia de aquellos nuevos medios que en tales circunstancias garanticen la protección de la carta.

Por: Alberto Alvarez Jiménez

En otras palabras, la supremacía de la constitución no admite que se toleren violaciones de sus preceptos, con el argumento de que el único medio que asegura esa integridad no está previsto en ella, Es decir, no existe una habilitación de inconstitucionalidad en los términos de Bidart Campos, quien al criticar esta posibilidad afirma:

“La teoría de la norma de habilitación puede resumirse así: cuando se emana una norma o un acto violatorios de la constitución y esa violación no puede (porque no hay vía para atacarla, o porque la impugnación no tiene éxito), se puede decir que la propia constitución tiene prevista y habilitada una alternativa: a) la adecuación a ella de normas y actos inferiores, o b) la convalidación de normas y actos opuestos a ella cuando su impugnación es imposible, de tal modo, la irregularidad constitucional se purga, porque el derecho positivo la asume e incorpora como válida al no suministrar el control eficaz que la descalifique. (...)”

“No estamos de acuerdo, porque este resultado vuelve un condicionamiento inaceptable para la doctrina de la supremacía. Es

---

tanto como decir: "la supremacía acompaña la constitución a condición de que sus violaciones puedan remediarse mediante un control eficaz (...). (1)

Arribando ya al texto de la carta política colombiana, puede afirmarse que no existe en ella norma de habilitación alguna que permita deducir que son tolerables las transgresiones a ella, en el evento en el cual se presenten circunstancias concretas para las cuales no hay previsto ningún instrumento expreso de defensa de la constitución. Todo lo contrario, en el texto de la carta abundan los fundamentos para sostener precisamente lo opuesto a esta tesis, esto es, la necesidad de reconocer la existencia de nuevas herramientas para la defensa de la carta, cuando las previstas son incapaces de asegurar su integridad. En efecto, desde el preámbulo de la constitución se invoca la necesidad de un marco jurídico que garantice un orden justo, posteriormente el artículo 4 de la carta establece la supremacía de ésta, y por último, el artículo 241 señala la necesidad de garantizar la guarda de la integridad de la constitución, función que le atribuye de manera preferente a la corte constitucional.

Tampoco puede aceptarse dentro de nuestro ordenamiento el argumento

procesal tradicional según el cual no hay competencia sin norma previa, y por tanto es imposible que la Corte Constitucional o el Consejo de Estado admitan la posibilidad de revisar la constitucionalidad de actos que no les están atribuidos de manera expresa en los artículos 237 y 241 de la Carta Política, y contra los cuales no se ha previsto de manera explícita ninguna acción en el evento que la vulneren. En primer término, el artículo 228 ordena a los jueces dar prevalencia al derecho, sustancial, norma que adquiere su más alto significado cuando se trata de darle prevalencia a la propia constitución para asegurar la integridad de sus disposiciones, y, en segundo término, este argumento, que es válido para el derecho procesal ordinario, no es aplicable al derecho procesal constitucional, en virtud de la diferencia importante que existe entre ellos, como ya lo ha advertido haberle, sintetizado así por Raúl Bocanegra Sierra:

"(...) el derecho procesal constitucional es una parte del derecho material constitucional, debiendo por tanto, ser tratado con técnicas propias de éste, lo que, desde luego, supone distanciarse esencialmente de las ideas que presiden la construcción del derecho procesal general." (2)

---

(1) Bidart Campos, Germán. "La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional". Editorial Ediar, Buenos Aires, 1987, pp. 58

(2) Bocanegra Sierram Raúl. "Sobre el alcance objetivo de las sentencias del tribunal constitucional". En "Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría". Editorial Civitas. 1991. pp. 511.

---

Es claro que los principios orientadores del derecho procesal general no le son aplicables al derecho constitucional, para efectos de, con base en ellos, abstenerse de reconocer la existencia de nuevas acciones para la defensa de la carta, por el simple hecho de que no se encuentran consagradas de manera explícita en la constitución, pues la consagración de ésta como norma de normas determina que las acciones para la defensa de su integridad son enunciativas y no taxativas, como ya se mencionó.

Esta conclusión esta en plena consonancia con la tesis de la corte según la cual la primacía de la Carta Política obliga a la Jurisdicción Constitucional a asegurar en todo momento de manera eficaz y real la integridad de aquélla. Ha dicho la corte con gran claridad:

**“(...). La deliberada configuración normativa de la constitución -norma de normas- exige la institucionalización de una eficiente y organizada reacción contra su incumplimiento (...)”**(3) (se subraya)

Visto lo anterior, puede concluirse entonces que el artículo 4 de la carta le permite a la corte Constitucional reconocer la existencia de nuevas acciones, cuando sean éstas las únicas idóneas

para defender la integridad de la carta. Solo así, la corte podrá asegurar una jurisdicción constitucional verdaderamente eficaz para reaccionar contra los actos atentatorios de la carta y para asegurar en todo momento su supremacía.

Antes de entrar a examinar las dos nuevas acciones para la defensa de la constitución, es preciso hacer una breve referencia a los efectos que genera la supremacía de la Carta Política, pues aquéllas están dirigidas a garantizarla.

## **I. La supremacía de la Constitución**

La doctrina de la jurisprudencia han desarrollado ampliamente las siguientes consecuencias que se derivan de la primacía de la Carta política, las cuales no se reducen únicamente a la imposibilidad de expedir normas contrarias a la Constitución, como usualmente se cree.

En primer término, toda la constitución tiene valor normativo, lo que implica que tanto las autoridades públicas como las particulares están obligados a respetar no sólo las disposiciones orgánicas sino también aquellas que consagran los principios y valores previstos en la Carta (4). Así mismo, la

---

(3) Corte Constitucional, Sentencia T-006 de mayo 12 de 1992. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.

(4) Dice Eduardo García de Enterría: "Estos valores (de la Constitución) no son simple retórica, no son (...) simples principios programáticos, sin valor normativo de aplicación directa; por el contrario, son justamente la base entera del ordenamiento, la que ha de prestar a éste su sentido propio, la que ha de presidir, por tanto, toda su interpretación y aplicación". García de Enterría, Eduardo. "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional". Editorial Civitas A.A. Madrid, pág. 98.

---

Constitución es de cumplimiento inmediato y sus mandatos no requieren de desarrollo legal para que tanto los ciudadanos como las autoridades públicas queden sometidos a ellas.(5)

En segundo lugar, en cuanto a la interpretación de la propia Carta de la legislación inferior, se ha señalado que las instituciones de la Constitución deben interpretarse de la forma que mejor realicen los principios y valores consagrados en ella (6), y se ha establecido que al Carta Política penetra la totalidad del ordenamiento jurídico de rango inferior, de tal manera que éste deberá interpretarse siempre en el sentido que mejor se ajuste a ella (7).

Por último, en cuanto a los efectos de la expedición de una nueva Constitución frente a la legislación anterior o posterior, la supremacía de la Carta conduce a reconocerle una eficacia derogatoria de toda la legislación preexistente en la contrarie, y, a aceptar que posee el poder para hacer extinguir todo acto general o concreto emitido con posterioridad por las autoridades

públicas que la contraríen. Hechas estas consideraciones, es preciso entrar a analizar las dos nuevas acciones para la defensa de la integridad y de la supremacía de la Constitución que son el objeto de estas páginas.

## II. Acción de constitucionalidad

La acción de inexecutableidad o inconstitucionalidad es quizás el instrumento por excelencia a través del cual el ciudadano participa en la defensa de la integridad de la Constitución. Como es por todos conocido, el ejercicio de esta acción supone la existencia de una ley que el demandante considera contraria a la Carta Política y que por tal razón debe ser retirada del ordenamiento jurídico a fin de asegurar la supremacía de ésta.

Sin embargo, no es sólo a través del retiro de normas jurídicas como la Constitución es defendida, pues en determinados casos también se asegura la integridad de la Carta propiciando que se produzcan los efectos que ésta ampara y que una autoridad pú-

---

(5) Afirma el Tribunal Constitucional español: "La Constitución no es un mero catálogo de principios orientadores, carentes de obligatoriedad e insusceptibles de ser cumplidos hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal, sino que es siempre y en todo caso la norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento, y en cuento tal, tanto los ciudadanos como los poderes públicos, están sujetos a ella". Tribunal Constitucional. Sentencia 16 de Abril 28 de 1983. Citado por Jesús Leguina Villa en "Los Principios Generales del Derecho y Constitución. Revista de Administración Pública. Núm. 114. Septiembre-Diciembre de 1992. pat. 18.

(6) Corte Constitucional. Sentencia T-406 de Junio 5 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón. "No es posible (. . .) interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales".

(7) Corte Constitucional, Sentencia T-006 de 1992. "La primacía de la Constitución (. . .) debe entenderse como pretensión moldeadora e informativa de todo el andamiaje jurídico. (. . .) Los jueces deben apreciar, interpretar y aplicar las leyes y demás normas, conforme a los dictados de las reglas y principios consagrados en la Constitución".

---

blica se niega a reconocer. Una situación reciente mostrara este evento (8).

A raíz de la expedición de la Nueva Constitución, varias Secciones del Consejo del Estado determinaron en varios autos (9) aplicar la excepción de inconstitucionalidad al artículo 130 del código Contencioso Administrativo que establece el recurso de súplica contra las sentencias de alguna de las Secciones del Consejo que contrarían la doctrina establecida por la Sala Plena de la Corporación. A su juicio, las distintas secciones no estaban obligadas a acatar la jurisprudencia de la Sala Plena, pues el artículo 230 de la Constitución consagra que los jueces están sometidos exclusivamente al imperio de la ley, y la jurisprudencia es sólo un criterio auxiliar, junto con la equidad, la doctrina y los principios generales del derecho.

¿Cuál es la herramienta de que disponía el solicitante del recurso para obtener que éste le fuera concedido, si con-

sideraba que el artículo 130 era constitucional?. Evidentemente, el recurrente necesitaba que hubiera un pronunciamiento definitivo sobre la constitucionalidad de dicha disposición legal, y concretamente el interés del autor era que la norma continuara dentro del ordenamiento jurídico para que de esta manera la aplicara el Consejo y le otorgara el recurso que demandaba (10). Ahora bien, cabe preguntarse si la acción que estaba a la disposición de este actor era la acción pública de inconstitucionalidad: la respuesta es negativa, pues quien está interesado en interponer el recurso de súplica no puede ejercitar una acción que está orientada a eliminar del ordenamiento jurídico la disposición que precisamente lo establece. Tampoco disponía de la acción de cumplimiento, pues ésta no opera cuando la autoridad invoca la excepción de inconstitucionalidad para inaplicar la norma, sino cuando sin motivo alguno se abstiene de observar el mandato contemplado en ella. (11)

---

(8) *El presente trabajo no se ocupa de evaluar la inconstitucionalidad por omisión que constituye otra de las formas a través de las cuales se viola la Constitución por no darse vía libre a la realización de propósitos expresamente establecidos por el Constituyente. Una evaluación de este tema puede verse en el artículo de Néstor Pedro Sagués, "Inconstitucionalidad por omisión de los poderes legislativo y ejecutivo, su control judicial", incluido en la obra "Constitución Política de 1991: Visión Latinoamericana. Ediciones Rosaristas, Consejería Presidencial para el Desarrollo de la Constitución. 1993. pp. 55*

(9) *Consejo de Estado, Auto de Julio 10 de 1992. C. P.: Jaime Abella Zárate.*

(10) *Control al auto de inadmite el recurso extraordinario de súplica, de ahí la necesidad del actor de obtener un rápido pronunciamiento de la Corte antes de que sea resuelto este último recurso, para que así la norma no sea inaplicable nuevamente.*

(11) *Conviene precisar que en la actualidad no es posible interponer la acción de cumplimiento para solicitar la aplicación de una ley o de un acto administrativo pues no ha sido regulada aún esta materia, ni determinada la autoridad ante la cual debe interponerse dicha acción. Así lo sostuvo la Corte Constitucional que por el momento no se puede instar la aplicación de una ley o un acto administrativo a través de acción de cumplimientos, ya que ésta no ha sido reglamentada por la ley, motivo por el cual no tiene establecido un derrotero sobre el cual se debe mover quien pretende ejercitarla, ni el procedimiento con fundamento en el cual la autoridad ante quien se instaura debe observar (. . .)". Corte Constitucional, Auto 001 de Diciembre 10 de 1992. M. P. Simón Rodríguez Rodríguez*

---

¿De qué acción disponía esta persona para forzar un pronunciamiento de la Corte favorable a la constitucionalidad de la citada disposición? (12). De la acción pública de constitucionalidad, la cual le permitiría acudir ante la corte para defender la norma y solicitar que fuera declarada la constitucionalidad de ésta a fin de que el Consejo la aplicara en su caso y en todos los restantes en los cuales se verificaran los supuestos que determinan la procedencia del recurso de súplica.

En síntesis, en el evento de la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad de normas, la persona afectada con dicha aplicación debe tener una herramienta para propiciar que el juez competente para conocer de la constitucionalidad de la disposición se pronuncie de manera definitiva sobre la conformidad o disconformidad de ésta con la Carta política, y, evidentemente, el mecanismo no es ni la acción pública de inconstitucionalidad, cuyo objetivo es retirarla de ordenamiento jurídico, ni la de cumplimiento sino la acción de constitucionalidad que busca precisamente asegurar su permanencia y garantizar, por esta

vía, que dicha norma no sea inaplicada en el futuro. La exposición anterior nos permite entrar a definir la acción pública de constitucionalidad y a establecer los y los alcances de esta acción, cuya importancia es particularmente significativa en eventos como el colombiano, en los cuales hay una modificación total de la constitución que inmediatamente origina una incertidumbre acerca de la conformidad o disconformidad de la Carta de toda la legislación preexistente, que conduce a que muchas autoridades dejen de aplicar disposiciones anteriores por considerarlas inconstitucionales.

#### **a. Definición y supuestos**

La acción de constitucionalidad es una acción para la defensa de la constitución en virtud de la cual una persona solicita al juez constitucional competente que declare ajustada a la Carta Política una norma jurídica que ha sido inaplicada en un caso concreto por un juez o por una autoridad administrativa con fundamento en su supuesta contradicción general y abstracta con la Carta Política (13).

---

(12) Es importante señalar que la Corte Constitucional, a instancias de una acción de inconstitucionalidad, declaró exequible en su Sentencia C-104 de Marzo 11 de 1993, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, el artículo 130 del Código Contencioso Administrativo, y específicamente al artículo 21 del Decreto 2304 que lo modificaba

(13) La acción de constitucionalidad no procede en el evento en el cual la autoridad inaplica una norma, no por considerarla inconstitucional en abstracto, sino porque considera que su aplicación al caso concreto produce efectos contrarios a la Carta. Es decir cuestiona los efectos, pero no la constitucionalidad de la disposición inaplicada. Esta hipótesis de inaplicación ya fue destacada por la Corte Constitucional, la cual en su sentencia T-403 de Junio 3 de 1992, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, afirmó: "La constitucionalidad de una ley no es óbice para considerar que su aplicación en una situación particular puede resultar, atendidas las especiales circunstancias presentes, inconstitucional, y deba prescindirse de darle aplicación. Ello ocurre cuando los efectos de una ley referidos a una situación singular, producen consecuencias contrarias a la propia Constitución, en un momento inicial o posteriormente".



De acuerdo con lo anterior, se concluye que dos son los supuestos que deberá acreditar debidamente el solicitante al momento de ejercer la acción: el primero es la demostración de que la norma ha sido objeto de una excepción de inconstitucionalidad y que por tanto ha sido inaplicada por una autoridad judicial o administrativa; y, el segundo, es la prueba de que dicha inaplicación obedece a la supuesta inconstitucionalidad abstracta de la ley.

Los fines de la acción son dos: el primero, la integridad de la constitución, a fin de garantizar que no se obstaculice la existencia de consecuencias que ella ampara, y, el segundo, asegurar la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma inaplicada y evitar que vuelva a ser objeto de una nueva inaplicación en el futuro.

El fundamento de la existencia de esta acción se encuentra, como es apenas natural, en el artículo 4º de la Carta, pues ésta se ve vulnerada no sólo cuando se tolera la existencia de normas y efectos contrarios a ella,

sino también cuando no se permite la existencia de consecuencias que ella ampara. La vocación de la constitución claramente es tener una vigencia no solo formal, sino también real (14), de ahí la necesidad de asegurar la integridad de la Carta también en este evento.

Aún cuando parece innecesario, es preciso recalcar que esta acción es del todo improcedente si previamente la ley no ha sido inaplicada por una autoridad pues, un principio, debe partirse de la presunción de constitucionalidad de las normas jurídicas, presunción que implica a juicio de García de Enterría:

“(...) una confianza otorgada al legislativo en la observancia y en la interpretación correcta de los principios de la constitución (...)” (15)

## b. Titulares

Precisando lo anterior, cabe ocuparse ahora de los titulares de los titulares de esta acción. Al respecto caben dos posibilidades: La primera orienta a exigir un interés jurídico para su ejer-

---

(14) Dice Bidart Campos al respecto: “(. . .) El orden normativo (. . .) permite hablar de vigencia de sus normas, en cuanto tales normas (. . .) están puestas en él. A esta vigencia la calificamos como vigencia “normológica”, y tal vigencia subsiste mientras una norma está o sigue (. . .) presente en el orden normativo. Sin embargo, hay otra vigencia (. . .). La vigencia so sociológica consiste en la aplicación u observancia de la norma, es decir, en su funcionamiento eficaz (. . .)”. “Estas consideraciones tienen capital importancia para la doctrina de la supremacía constitucional. En efecto, cuando una constitución formal es puesta por el poder constituyente en el orden normativo, se espera y se manda que funciones como constitución material (. . .). ¿Qué sugiere esta simple reflexión? ¿Qué el sentido cabal de la supremacía no queda alcanzado si la vigencia sociológica no acompaña a la vigencia normológica de la constitución formal (. . .).” Bidart Campos, Ob. cit. pp. 58.

(15) García de Enterría, Eduardo. “La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional”. Editorial Civitas S. A. Madrid. pp. 98.

---

cicio, de donde se deduciría que son titulares de ella las personas afectadas o que puedan verse afectadas con la inaplicación de la norma cuya inexecutable se solicita. La segunda, estaría orientada a reconocer que esta acción también puede interponerse en defensa de la integridad de la Carta, siendo por tanto una acción pública para cuyo ejercicio no es demostrar ningún interés jurídico, sino, simplemente, acreditar los supuestos básicos de su existencia.

Puede afirmarse que existen sólidos fundamentos constitucionales para otorgarle a la acción de constitucionalidad la naturaleza pública, y para no considerarla como una acción cuya titularidad se encuentre radicada exclusivamente en la persona afectada con la inaplicación de la norma.

El primer argumento es el principio contenido en el artículo 40 según el cual la defensa de la constitución se hará mediante acciones públicas, Así lo expresa esta disposición al señalar, como uno de los derechos políticos, la facultad de "Interponer acciones **públicas** en defensa de la constitución y de la ley", de donde se deduce que la ley de constitucionalidad, al tener como uno de sus propósitos la defensa

la defensa de la Carta y propiciar que se produzcan los efectos que ella permite y protege, es también una acción pública de la que disponen todas las personas siempre y cuando acrediten los supuestos antes citados.

No puede ser de otra manera, pues la tesis según la cual el ejercicio de esta acción exige la demostración previa de un interés jurídico, carece de sustento constitucional alguno. En efecto, no cabría sustentar un argumento de este carácter en el artículo 40 de la constitución que señala, como ya se vio, que las acciones para su defensa son públicas, y menos aún en los principios y valores consagrados en el Título I de la Carta. Todo lo contrario, dichos principios y valores refuerzan el carácter público de la acción de constitucionalidad, como quiera que entre ellos se encuentra la participación ciudadana como uno de sus pilares, la cual se ve fortalecida mucho más con la posibilidad de que sea todos los ciudadanos, y no solo unos pocos, los que puedan contribuir a la defensa de la integridad de la Constitución, cuando ésta es violada por una autoridad pública que se niega a reconocer la existencia de unos efectos que la Carta tutela. (16)

---

(16) *La defensa de la Constitución no es sólo una forma de participación democrática, sino que también constituye, por su trascendencia, un derecho fundamental, como lo expresó la Corte Constitucional en su sentencia T-006 de 1992. Dijo la Corporación: "Con independencia de la necesidad institucional de la Jurisdicción Constitucional, inherente a la condición normativa de la Constitución, ésta se instituye con el objeto de hacer posible el ejercicio del derecho fundamental de todas las personas a la integridad y primacía de la Constitución. No sobra relevar la naturaleza fundamental de este derecho. En la Constitución se consagran las reglas básicas de la convivencia pacífica y de la organización y ejercicio de los poderes públicos. A través de la Jurisdicción Constitucional se asegura su respeto".*

---

En conclusión, puede decirse que la constitución, de acuerdo con los principios que la inspiran y con lo dispuesto en su artículo 40, ha sido generosa y no excluyente en el otorgamiento de los mecanismos para la defensa de su integridad, no estableciendo, en ninguno de los casos que prevé, que el ejercicio de las acciones para el control abstracto requiera de la demostración previa de ningún interés jurídico, de donde se infiere que la acción de constitucionalidad también es pública y de ella es titular todo ciudadano que acredite los supuestos de hecho mencionados.

### **c. Juez competente**

Una faceta adicional de la acción de gran trascendencia es la determinación del juez ante el cual podría ejercitarse. En el caso de la normas de rango legal que sean inaplicadas, el tribunal ante el cual debe interponerse la acción de constitucionalidad es aquél al cual le está atribuido el control constitucional de la norma, es decir a la Corte Constitucional o al Consejo de Estado, de acuerdo con la distribución que consagra la Carta en sus artículos 237 y 241 (17). En efecto, es apenas lógico que sea un mismo un mismo tribunal el que se pronuncie sobre la constitucionalidad de una norma, bien sea a instancias de una acción de constitucionalidad o de inconstitucionalidad.

### **d. Orden provisional**

El ejemplo citado del recurso de súplica nos lleva a reflexionar sobre las acciones que podría tomar la Corte Constitucional al momento de admitir la demanda de constitucionalidad.

Cabe preguntarse, si al afectado o el ciudadano deberá esperar hasta que la Corte Constitucional se pronuncie definitivamente sobre la exequibilidad de la norma, o si existe alguna posibilidad de que al momento de admitir la demanda esta corporación ordene a las autoridades que se abstengan de continuar inaplicándola hasta tanto se efectúe dicho pronunciamiento.

Antes de resolver esta cuestión es preciso decir que la Corte Constitucional ha establecido una doctrina sobre esta materia según la cual es supuesto indispensable para la inaplicación de una norma su evidente disconformidad con la constitución, de donde se infiere que en el evento en el cual este supuesto no se presente de manera manifiesta las autoridades deben aplicar la norma correspondiente. En efecto, ha dicho la Corte sobre las referidas condiciones que debe reunir una disposición para ser inaplicada:

“El artículo 4º de la Constitución consagra, con mayor amplitud que el derogado artículo 215 de la codi-

---

*(17) En el caso de normas de menor jerarquía, la acción ya no es de constitucionalidad, sino de legalidad, y se interpondrá también ante el tribunal encargado de establecer su conformidad o disconformidad con el orden jurídico superior.*

---

ficación anterior, la aplicación preferente de las reglas constitucionales sobre cualquier otra norma jurídica (...)

“En el sentido que aquí busca aliviarse (del concepto incompatibilidad), son incompatibles dos normas que, dada su mutua contradicción no pueden imperar ni aplicarse al mismo tiempo, razón por la cual una debe ceder ante la otra; en la materia que se ocupa, tal concepto corresponde a una oposición tan grave entre la disposición de inferior jerarquía y el ordenamiento constitucional que aquella y éste no pueden regir en forma simultánea. **Así las cosas, el antagonismo entre los dos extremos de la proposición ha de ser ostensible que salte a la vista del intérprete haciendo superflua cualquier elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe.**”

**“De lo cual se concluye que, en tales casos, si no hay una oposición flagrante con los mandatos de la Carta, habrá de estarse a lo que resuelva con efectos “erga omnes” el juez de constitucionalidad según las reglas expuestas.”** (18) (subrayado fuera de texto).

La necesidad de asegurar que se observen la Carta y la jurisprudencia de

la Corte relativa a este punto, faculta a esta corporación para pronunciarse en el auto admisorio de la demanda sobre la inconstitucionalidad evidente de la norma, y, en caso de que esto no se presente, ordenar a todas las autoridades que se abstengan de aplicar la excepción de inconstitucionalidad a la correspondiente disposición hasta que no sea declarada inexecutable por la Corte o derogada por el legislador.

Un pronunciamiento de esta naturaleza es una extensión de la facultad que posee la Corte para determinar los efectos de sus fallos, la cual es amplísima como lo tiene establecida la Corporación al manifestar:

“(…) fuera del poder constituyente, ¿a quién corresponde declarar los efectos de los fallos de la Corte Constitucional, ciñéndose como es lógico, al texto y al espíritu de la constitución (...).

“(…) la facultad de señalar los efectos de sus propios fallos, de conformidad con la constitución, nace para la Corte Constitucional de la misión que le confía el inciso primero del artículo 241, de guardar la “integridad y supremacía de la constitución”, porque para cumplirla, el paso previo e indispensable es la interpretación que se hace en la sentencia que debe señalar sus propios efectos (...).” (19)

---

(18) Corte Constitucional, Sentencia T-349 de Agosto 27 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

(19) Corte Constitucional C-113 de Marzo 25 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía

---

Aún cuando la referencia de la Corte se refiere a los efectos de los fallos que hacen transito a cosa juzgada, la Corporación tiene también plena libertad para señalar los efectos de las providencias que no tienen esta característica, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad de la Carta. Esto es lo que sucede en este caso, pues la orden de la Corte expide a todas las autoridades para que se abstengan para inaplicar la disposición persigue el propósito de asegurar la primacía de la Constitución y el de evitar que sea violentada con la decisión de una autoridad pública de negarse a permitir la producción de unas consecuencias ligadas a una ley que están perfectamente protegidas por la Carta Política, o que por lo menos, no es evidente que la contrarían.

#### **d. Procedencia de la acción de constitucionalidad cuando es una de las Salas de Revisión de la Corte la que implica una ley**

La acción de constitucionalidad procede en el evento de que cualquier autoridad pública inaplique una disposición legal, y por tanto procede aún frente a las sentencias de tutela de alguna de las Salas de Revisión de la Corte Constitucional que al momento de fallar deje de aplicar una norma que

regula el caso concreto objeto de revisión.

La procedencia de la acción de constitucionalidad no debe ser motivo de alarma alguna, pues la interposición de la acción no afecta el valor de la cosa juzgada de la sentencia correspondiente, sino busca propiciar que sea la corte en pleno la que determine si la disposición inaplicada es o no constitucional, para que en el evento de que sea declarada exequible no vuelva a ser objeto de inaplicación en el futuro ni por parte de las Salas de Revisión ni por parte de ningún otro juez. El fallo T-613 de 1992 permitirá ilustrar la viabilidad de esta acción en estos casos.

En este fallo, la Sala Cuarta de Revisión se ocupó del caso de un estudiante universitario que tenía una deuda pendiente con el colegio del cual había egresado, el cual se había negado a expedir los certificados de estudio que el estudiante solicitaba para presentarlos ante su universidad, con fundamento en los derechos 3486 de 1981 y 2542 de 1991 que expresamente consagra esta posibilidad. La Sala Cuarta aplicó la excepción de inconstitucionalidad a estas disposiciones por considerarlas violatorias del derecho a la educación, y le ordeno al colegio expedir los certificados correspondientes y cobrar su crédito por las vías ordinarias (20).

---

(20) Corte Constitucional, Sentencia T-612 de Diciembre 16 de 1992. M. P. Alejandro Martínez Caballero. "(...) La interpretación por vía de excepción tiene un alcance limitado de manera que no se puede por el camino de ella sustituir el control por vía de acción (...)." *"En este orden de ideas se detiene la Sala a revisar la constitucionalidad del artículo 14 del Decreto 2542 de 1991 (...) en especial la parte que se refiere a: "La pensión de estudios se pagará dentro de los primeros días de cada uno de los diez meses del año. El no pago faculta al establecimiento educativo para no expedir las certificaciones correspondientes hasta tanto el padre de familia esté a paz y salvo por dicho concepto..." Esta parte subrayada del artículo resulta en sentir de esta Sala de Revisión, contraria a la Constitución, por cuanto establece un condicionamiento al derecho fundamental a la educación que puede llegar a limitar de manera desproporcionada e incluso definitiva los derechos de ese derecho fundamental"*.

---

Sin entrar a discutir los fundamentos de la Sala en este caso concreto, es preciso decir que cualquier ciudadano, y en especial los centros educativos, pueden ejercer la acción de constitucionalidad para solicitar que sea declarada conforme a la constitución la disposición del citado decreto, si consideran que la prerrogativa que consagra no se contrapone a ella.

De acuerdo con lo visto, la acción de constitucionalidad en favor de la norma inaplicada se ejercitará ante la Sala Plena de la Corte Constitucional, si dicha ley se encuentra dentro de las consagradas en el artículo 241 de la Carta, a fin de que sea esta Sala la que se pronuncie definitivamente sobre la exequibilidad de la respectiva disposición (21).

En el evento que la declare exequible, ninguna de las Salas de Revisión podrá inaplicarla en el futuro por inconstitucional, so pena que la sentencia que incluye dicha inaplicación sea declarada nula, pues el desconocimiento que contiene de la fuerza de la cosa juzgada del fallo de la Sala Plena produce la violación del derecho al debido proceso de la parte afectada con la nueva inaplicación. Así lo, sostuvo la Corte Constitucional en el

auto de julio 26 de 1993 en virtud del cual declaro nula la sentencia T-120 de 1993 en el cual la Sala Séptima de Revisión inaplicó por inconstitucional una norma previamente declarada exequible por el Pleno de la Corporación en el fallo C-592 de 1992. Expreso la Corte:

“El desconocimiento de la cosa juzgada constitucional (en un fallo de tutela) implica una violación del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la constitución, como consecuencia del olvido del mando del artículo 243 de la constitución, inciso primero:

“Los fallos que la corte dicte en ejercicio del control constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.”(...)

“En este caso (...) el desconocimiento de la cosa juzgada ha implicado la violación del debido proceso, y la consecuente nulidad de la sentencia. (22)

Lo anterior nos conduce a otro aspecto de difícil solución. ¿Que sucede si la norma inaplicada no es de aquellas cuya constitucionalidad corresponde juzgar a la corte constitucional, sino

---

(21) No deja de ser importante mencionar que un aspecto relevante dentro del proceso constitucional que se inicie a instancias de la acción de constitucionalidad que se ejercite en estas circunstancias, en la posibilidad que tiene el ciudadano de recusar a los magistrados integrantes de la Sala de Revisión que inaplicó la disposición, por haber éstos conceptuado previamente sobre la constitucionalidad de la misma. En efecto, esta posibilidad se extrae de los artículos 25 y 26 del Decreto 2067 de 1991 que regula el trámite de los procesos ante la Corte Constitucional, y constituye una importante garantía de imparcialidad para el actor.

(22) Corte Constitucional, Auto de Julio 26 de 1993. M. P. Jorge Arango Mejía

---

al Consejo de Estado, o a un Tribunal Administrativo, y aquélla es declarada ajustada a la constitución?, ¿La Revisión de la Corte, y por tanto en los futuros casos similares al que dio origen a la inaplicación inicial deberán las Salas necesariamente aplicar la norma?, ¿Si deciden inaplicarla de nuevo en otro caso, este fallo será nulo por violación a la cosa juzgada?. Todas éstas son cuestiones que involucran un problema de fondo de obediencia de la Corte Constitucional a la fuerza de cosa juzgada de las sentencias de constitucionalidad o legalidad de los tribunales administrativos, teniendo en cuenta que en relación con éstos la cosa juzgada no tiene rango constitucional sino legal?

#### **e. Las acciones de constitucionalidad y de cumplimiento**

Conviene a continuación delimitar el campo de operancia de la acción de constitucionalidad y el de la acción de cumplimiento, a fin de evitar cualquier confusión que pueda presentarse debido a que en ambas, y por distintas vías, el demandante, si es el afectado, esta buscando la aplicación de una norma jurídica en un caso concreto.

El campo de operancia de la acción de constitucionalidad es excluyente del de la acción de cumplimiento, como lo muestra el hecho de que cuando es procedente la primera es improcedente la segunda y viceversa.

La acción de cumplimiento procede

cuando no es observada una norma de carácter legal, pero no cuando es observada la constitución y se aplica excepción de inconstitucionalidad a una disposición. En efecto, no puede invocarse la acción de cumplimiento en aquellos eventos en los cuales está de por medio la constitucionalidad de una disposición, pues en la práctica lo que se estaría solicitando en el ejercicio de esta acción es la prevalencia de la norma sobre la constitución, lo cual está prohibido de manera tangente por el artículo 4 de la Carta que impone su supremacía.

De otra parte, cuando una autoridad, sin discutir la constitucionalidad de una norma, deja de cumplir los mandatos previstos en un ella, no es la acción de constitucionalidad el instrumento para obtener que la disposición sea acatada, debido a que en este evento la norma no es objeto de ninguna excepción de inconstitucionalidad sino de su inobservancia por otros motivos.

Finalmente, demuestra claramente la diferencia entre estas dos acciones el hecho de que ambas puedan coexistir, pues si interpuesta la acción de constitucionalidad, y obtenida la declaratoria de exequibilidad de la norma ésta no es observada, ahora sí cabrá la acción de cumplimiento para que sean cumplidas sus disposiciones. De esta manera pues, se muestra el carácter excluyente pero complementario que posee entre sí estos dos instrumentos.

## **f. La acción de constitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad**

Finalmente, es preciso decir que la existencia de la acción de constitucionalidad en nuestro medio se debe a la inexistencia de la figura de la cuestión de inconstitucionalidad, en virtud de la cual si un juez al momento de fallar un caso concreto considera que una norma aplicable a éste es institucional, suspende el proceso y plantea la cuestión de inconstitucionalidad ante el órgano judicial competente, para que éste se pronuncie sobre la adecuación o desconformidad de dicha norma con la Carta. Esta figura, como ya se anticipó, no está prevista en nuestro ordenamiento jurídico.

En efecto, el Proyecto de Acto reformativo de la Constitución presentado por el presidente Cesar Gaviria ante la Asamblea Nacional Constituyente incluía como una de las competencias de la Corte Constitucional decidir sobre las cuestiones de inconstitucionalidad (23), sin embargo dicha propuesta no fue acogida por la Asamblea. Con posterioridad, el ejecutivo, dentro del proyecto de la Ley de Transición Constitucional ha propuesto nuevamente crear esta figura, no obstante éste aún no se ha convertido en ley. En consecuencia, mientras dicha figura no sea creada en nuestro Derecho, es la

acción de constitucionalidad la procedente para definir si una norma que ha sido objeto de una excepción de inconstitucionalidad o no a las disposiciones de la Carta Política.

## **g. Trámite**

En el evento en el cual la ley objeto de la demanda de constitucionalidad sea de aquellas cuyo conocimiento le está atribuido a la Corte Constitucional, el procedimiento que deberá seguir la Corporación es el previsto para el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en los artículos 1º a 24 del derecho 2067 de 1991.

En efecto, el derecho 2067 no regula, con carácter exclusivo y excluyente, el trámite que debe seguir las demandas presentadas en el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, sino, más que eso, dicha norma debe entenderse reguladora fundamentalmente del trámite que debe adelantar la Corte Constitucional siempre que ejerza el control de constitucionalidad abstracto, sin importar la acción a instancias de la cual la Corte avoca el conocimiento de la disposición objeto de la demanda, y que bien puede ser la acción de inconstitucionalidad o cualquier otra nueva acción cuya existencia la Corporación reconozca con el propósito de garantizar la integridad y la supremacía de la constitución.

---

*(23) Señalaba el artículo 248 del Proyecto del Gobierno, en su literal j): A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución Política. En consecuencia, tendrá las siguientes funciones: j) Decidir definitivamente cuestiones de inconstitucionalidad, en los casos y con el procedimiento que señale la ley".*



---

Esta libertad que tiene la Corte para interpretar el derecho 2067 de 1991 y establecer el procedimiento que tienen las nuevas acciones, le está conferida por el artículo 4º de la Carta Política, pues su utilización ésta dirigida a asegurar el carácter de normas de normas que esta posee, y constituye una atribución normal de los tribunales constitucionales en razón de la importante posición que posee dentro de la estructura del Estado, como quiera que son los encargados de guardar la integridad y la supremacía de la Carta Política. Al respecto señala bocanegra en relación con la libertad procedimental del Tribunal Constitucional español:

“El hecho de que la LOTC (Ley de organización del tribunal constitucional) no contenga una regulación acabada de las normas procesales que el Tribunal Constitucional deba utilizar, junto con el dato de **la propia y singular posición constitucional del tribunal**, que le sitúa en una posición constitucional del tribunal, que le sitúa en una posición principalmente distinta a la de los Tribunales ordinarios, lleva consigo indudablemente indudables consecuencias procesales, como **el reconocimiento al tribunal constitucional de una, consecuente con lo anterior, propia capacidad de creación de principios y normas procesales, de un principio de <<autonomía procedi-**

**mental>> que, si bien no le permitiría recrear el procedimiento constitucional por completo en base al uso del derecho constitucional material, en cuanto está en sus líneas básicas regulado por la ley misma, si, desde luego, le posibilitaría el relleno de las lagunas existentes en la interpretación de las prescripciones procesales legales para el cumplimiento eficaz de las funciones que le están encomendadas”**  
(24) (Se subraya)

En consecuencia, la corte constitucional está facultada por los artículos 4 y 241 de la Constitución para llenar los vacíos procesales del Decreto 2067 y para, de esta manera, señalar el trámite que han de seguir las demandas de constitucionalidad, el cual será el que tiene previsto el citado Decreto en sus artículos 1º al 24.

Cuando la ley cuya exequibilidad se solicita es de aquellas cuya constitucionalidad corresponde juzgar al Consejo de Estado, la acción de constitucionalidad seguirá el trámite de las acciones de nulidad contra actos generales previsto en el código Contencioso Administrativo.

Vistas las características principales de la acción de constitucionalidad, es preciso examinar a continuación la segunda de las acciones para la defensa de la Constitución a que se refiere este trabajo.

---

(24) Bocanegra, Raúl. *Ob. cit.* pp. 510

---

## II. Acción de Inconstitucionalidad contra actos privados de carácter general.

### a. La Constitución y los particulares

El carácter que posee la Constitución de ser la principal norma reguladora de la vida de una sociedad, y aquella que pretende conseguir los fines y propósitos que la comunidad se ha trazado (25), determina necesariamente que también los particulares están obligados a acatarla, no sólo cuando entran en relación con el Estado, sino también cuando establecen relaciones con otros particulares al momento de ejercer los derechos y libertades que la Carta les reconoce u otorga.

No puede concebirse una sociedad en donde sólo las autoridades públicas estén sometidas a las disposiciones constitucionales, y donde los particulares estén liberados de la obediencia a ellas, pues de ser así existiría total

disociación entre el Estado y la comunidad debido a que éste bien podría perseguir unos fines y sus miembros otros muy diversos, sin que existiera aquella coordinación mínima entre ambos que exige toda sociedad para desarrollarse. (26)

Adicional a lo anterior, es preciso resaltar que la obligatoriedad de la Constitución para los particulares es hoy una necesidad imperiosa derivada de la existencia de personas ajenas al Estado que ha adquirido un poder inmenso para amenazar o vulnerar los derechos de otros particulares. Así lo ha sostenido Pérez-Luño (27) al señalar que en esta época dicha obligatoriedad constituye

“un acuciante imperativo político del presente, en una época en la que al poder público, secular amenaza potencial contra las libertades, le ha surgido la competencia de poderes económicos-sociales fácticos, en muchas ocasiones más implacables que el propio Estado

---

(25) Ha expresado la Corte Constitucional al respecto: "(...) la Constitución es en cierto sentido un orden a alcanzar. Pretende esculpir una realidad un proyecto de vida comunitaria. (...)". "Adicionalmente, la Constitución determina las reglas o pautas mínimas de convivencia social y de ejercicio de la autoridad pública. La vida en relación, en sus múltiples manifestaciones privadas y públicas y en la necesaria interacción de los ciudadanos privados y las autoridades, de discurrir de conformidad con los principios y valores expresamente consagrados en la Constitución y con estricto respeto a los derechos allí plasmados (...)." *Corte Constitucional, Sentencia T-006 de 1992. Ob. cit.*

(26) El autor español Jesús Leguina señala que sujetar a la Constitución sólo a las autoridades públicas y no a los particulares "sería tanto como <<reconocer una doble ética en el seno de la sociedad: la una aplicable a las relaciones entre el Estado y los particulares; la otra aplicable a las relaciones de los ciudadanos entre sí, que serían divergentes en su propia esencia y en los valores que consagran>> (Pérez-Luño), sin olvidar tampoco que, junto a razones de pura lógica jurídica, (...) <<la misma libertad no varía de naturaleza por el hecho de realizarse frente a un sujeto privado o público>> (Embidi Irujo). Leguina Villa, Jesús. "Principios generales del Derecho y Constitución". En *Revista de Administración Pública*. Núm. 114. Septiembre-Diciembre 1987. pág. 24.

(27) Pérez-Luño, Antonio, citado por Jesús Leguina Villa. *Ob. cit.*

---

en la violación de los derechos fundamentales” (28)

Por las anteriores razones, entre otras, son muchas las constituciones que han establecido que también los ciudadanos están obligados a desenvolver su vida y actividades de una forma que respete la Constitución y los principios y valores que ella consagra.

En España, por ejemplo, García de Enterría afirma:

“(…) toda la Constitución tiene valor normativo inmediato y directo, como impone deducir los artículos 9,1 (de la Constitución Española): <<Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.>> Esta sujeción o vinculación es una consecuencia de su carácter normativo (...). Finalmente, la vinculación normativa de la Constitución afecta a todos los ciudadanos y a todos los poderes públicos, sin excepción, y no sólo al poder legislativo (...)”.

“(…) todos los sujetos públicos o privados (...) deben aplicar la totalidad

de sus preceptos sin posibilidad alguna de distinguir entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos (...)”<sup>29</sup>

La más clara expresión del sometimiento de los particulares a la constitución es la obligación que recae sobre ellos de respetar en el ejercicio de sus distintas actividades los derechos fundamentales de los restantes miembros de la colectividad, y el diseño de instrumentos jurídicos para hacer eficaz este respecto. (30)

La Carta Política de 1991 recogió toda esta evolución constitucional y al consagrar la supremacía de la Constitución y su carácter de norma de normas, ha determinado que sus disposiciones y principios no sólo obligan a las autoridades y a los servidores públicos, o a los órganos del Estado, sino también a todos los particulares. Así lo expresa con suficiente claridad el artículo 4 de la Carta en un inciso segundo al disponer:

“Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.”

---

(28) *En idéntico sentido se pronuncia Bidart Campos, quien afirma: "(...) Actualmente (...) se admite de buen grado que la constitución impide también que los particulares violen en sus relaciones recíprocas. De ello se desprende que la actividad de esos particulares también puede ser inconstitucional (...) La conculcación de un derecho por un particular es tan inconstitucional como la conculcación del acto por el Estado". Bidart Campos Ob. cit. pp. 80*

(29) *García de Enterría, Ob. cit. pp. 65*

(30) *La jurisprudencia y la doctrina fueron las pioneras en la elaboración de la obligatoriedad de los derechos fundamentales entre los propios particulares, mediante la elaboración de la doctrina de la Drittwirkung. Sobre esta doctrina y su influjo sobre la doctrina y la jurisprudencia constitucional española, puede verse, de García Torres, Jesús y Blanco-Jiménez, Antonio, la obra "Derechos Fundamentales y relaciones entre particulares". Editorial Civitas S. A. 1986.*

---

Aún cuando la Carta Política anterior establecía esta obligación, el cambio sustancial de la Constitución de 1991 es la consagración de una amplia gama de instrumentos para hacer efectivo este mandato. Es así como el artículo 86 prevé el ejercicio de la acción de tutela contra particulares, cuando de su acción u omisión resulten vulnerados los derechos fundamentales de otros individuos, y el artículo 88 posibilita el ejercicio de las acciones colectivas para la defensa de los derechos e intereses de esta naturaleza, cuando, igualmente, sean amenazados o vulnerados por personas privadas (31).

Con estas prescripciones, la Carta Política del 91 reafirma su supremacía pues consagra no sola la obligatoria sujeción a ella por parte de los particulares, sino que crea varios instrumentos para asegurar que sean corregidos los atentados que la acción de éstos produzcan a la constitución.

Estas disposiciones ya han sido objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional la cual ha reiterado la obligación de los particulares de respetar la Carta Política. Manifestó la corporación:

“El valor normativo de la Constitución no se limita a que el Congreso,

el ejecutivo y los jueces al ejercer sus funciones y expedir leyes y decretos y proferir sentencias, observen la Constitución. El valor normativo de la Constitución explica que a ella igualmente quedan sometidos los nacionales y extranjeros y que sea un deber y obligación suyas acatar la Constitución (C.P. art. 6º). (32)

Posteriormente, en la sentencia T-587 de 1992, la corte fue más precisa y resaltó como el deber de respetar los derechos fundamentales no está circunscrito a las autoridades y órganos del Estado sino también a los particulares, en virtud de la consagración de Colombia como un Estado Social de derecho, uno de cuyos fines es la garantía de la eficacia de los derechos y deberes que la Carta establece. Expresó la Corte:

“(…)La Carta de derechos de la constitución de 1991 y los derechos constitucionales fundamentales en ella contenidos vinculan tanto al Estado como a los particulares. Ello se deriva inevitablemente del hecho de ser Colombia un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Art. 1 C.N.)”

---

(31) El artículo 86 fue regulado en esta materia por el artículo 43 del Decreto 2591 de 1991 en el cual se establecen los específicos casos en los cuales es procedente la acción de tutela contra particulares. En los demás eventos, el problema de la violación de los derechos fundamentales deberá plantearse mediante el uso de las acciones correspondientes ante la justicia ordinaria. En cuanto a la regulación de las acciones colectivas, es preciso decir que aún no se ha expedido su reglamentación.

(32) Corte Constitucional, Sentencia T-006 de 1992 Ob. cit.

---

“Igualmente, la misma Constitución establece que uno de los fines del estado es garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (...)”

El carácter prevalente de los derechos inalienables de la persona, junto con el hecho de que los particulares deban responder ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes permite afirmar que los derechos consagrados en la Constitución condicionan también la conducta de los particulares.” (33)

Precisada la obligación de los particulares de acatar la Constitución, es preciso advertir las dos formas a través de las cuales pueden contrariarla y los mecanismos existentes para la defensa de la integridad de la Carta Política en estos eventos.

La primera de estas formas es mediante los actos individualizados, en virtud de los cuales la acción u omisión de un particular vulnera los derechos de otro. Es el caso común de quien amenaza la integridad física de otro individuo, o el que lesiona su integridad mediante acciones concretas. Para estos eventos, existen las acciones ordinarias e inclusive la ac-

ción de tutela, cuando éstas no sean un mecanismo idóneo para proteger el derecho fundamental amenazado o vulnerado, o las acciones colectivas, si el derecho posee estas naturaleza.

Pero existe otra clase de actos a través de los cuales un particular puede vulnerar la constitución. Algunos particulares tienen la posibilidad de expedir reglamentos generales y abstractos que vinculan a amplios grupos de personas, que en un momento dado pueden vulnerar derechos fundamentales, y por esta vía ser contrarios a la Constitución.

Tal es el caso de los reglamentos del trabajo, los de los centros educativos y las reglamentaciones generales de las centrales de crédito, entre otros. En efecto, a dichos reglamentos está sometido un número significativo de personas en virtud, o bien del contrato individual que celebran con el patrono o con el centro educativo, y dentro del cual se entiende incorporado el Reglamento, o en virtud de haber aceptado su inclusión, simplemente, y de haber incumplido una deuda. La posibilidad de la inconstitucionalidad de estas disposiciones ya ha sido reconocida por la corte constitucional en dos fallos, lo cual, en consecuencia, deja abierta la posibilidad de una acción de inconstitucionalidad contra ellos pues, como se ha visto, también los particulares que los expiden están sometidos a la Carta Política.

---

(33) Corte Constitucional, Sentencia C-587 de Noviembre 12 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón

---

## b. La Corte Constitucional y la inconstitucionalidad de reglamentos privados

Dos son los fallos de tutela en los cuales la Corte Constitucional ha reconocido la inconstitucionalidad de disposiciones reglamentarias privadas. En la sentencia T-524 de 1992, la Corte Constitucional se ocupó de estudiar el caso de una estudiante que, con fundamento en una disposición del reglamento de la institución, fue expulsada del colegio al que pertenecía por asistir maquillada a clase. Después de considerar implícitamente que el reglamento de la institución demandada vulneraba la Carta Política (34), dijo la Corte sobre la obligatoriedad de los centros educativos de expedir reglamentos que se ajusten a la constitución y a los principios y valores que ella consagra:

“(...) los reglamentos de las instituciones educativas no podrán contener elementos, normas o principios que estén en contravía de la constitución vigente (...)”

“En estas condiciones, las sanciones por conductas que no se consideran inapropiadas habrán de ceñirse a parámetros objetivos que excluyan la arbitrariedad y tengan debido miramiento por los derechos constitucionales fundamentales de los

educandos. Porque no ha de permitirse que los reglamentos frustren la formación adecuada del sujeto llamado a realizar en su vivencia cotidiana el preámbulo, los valores, principios y normas de la Carta de 1991.”(...)

“Por tanto, el contenido de los reglamentos de las instituciones educativas, su interpretación y aplicación no pueden desconocer los valores, principios y normas de la Constitución, y particularmente los derechos fundamentales de los estudiantes (...)”<sup>35</sup>

Con posterioridad a esta decisión, la Corte Constitucional consideró como constitucional una disposición del reglamento de una central crediticia que la autorizaba para retener el dato de deudor moroso de una persona durante un período de cinco años, sin importar si se había extinguido o no la obligación incumplida. Expreso la Corporación sobre la inconstitucionalidad de este reglamento:

“(...) carece de todo sustento constitucional el precepto contenido en el artículo 11, inciso 20 del reglamento adoptado para la central de Información de la Asociación Bancaria de Colombia, en cuya virtud se establece la vigencia discriminada

---

(34) Dijo la Corte: “En el caso sub-exámine la vulneración del derecho constitucional fundamental del libre desarrollo de la personalidad de la peticionaria es obra de un instrumento específico -el reglamento de la institución educativa- que establece algunas causales de conducta regular, las cuales pugnan con el aludido derecho y tienen un bien cuestionable valor pedagógico y educativo”.

(35) Corte Constitucional, Sentencia T-524 de Septiembre 18 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón.

---

de los datos en un archivo histórico durante cinco (5) años, vencidos los cuales se eliminarán definitivamente.”

“Por una parte esa entidad carece de jurisdicción y competencia para imponer sanciones a los particulares y, por otra, así en gracia de discusión se admitiera semejante posibilidad, al calificar como “cliente riesgoso” a quien ha cumplido, negándole el derecho a que la información respecto de él sea debidamente actualizada, se viola flagrantemente el artículo 15 de la constitución” (36) (se subraya)

### **c. La insuficiencia de los medios jurídicos actuales**

Un repaso a los instrumentos jurídicos consagrados en la Constitución y en la ley muestra que la violación de la carta que contengan estos instrumentos no puede ser superada a través de ellos, y que por tanto, no es posible garantizar la integridad de la constitución y su supremacía, a menos que se reconozca la existencia de la acción de inconstitucionalidad de reglamentos privados.

En el evento de inconstitucionalidad de estos reglamentos, la acción de

nulidad de contrato que, por ejemplo, celebran individualmente el centro educativo con su estudiante (37) es insuficiente pues sus alcances son restringidos al alumno demandante y la eventual declaratoria de nulidad no afectaría a los demás estudiantes, debido a que no produciría la desaparición general de las disposiciones reglamentarias que sean contrarias a la Carta.

Adicionalmente, tampoco es la acción es la acción de tutela el mecanismo idóneo para obtener la extinción de estas normas. En primer término, la tutela no procede contra normas de alcance general, impersonal y abstracto (38) - como éstas -, sino contra los actos concretos, es decir, contra la aplicación que de ellas hacen las directivas; y, en segundo término, los efectos del fallo se circunscribirían exclusivamente a inaplicar en el caso concreto el reglamento pero sería improcedente que el juez de tutela se pronunciara sobre la constitucionalidad abstracta de las normas, pues el proceso de tutela, por definición de la propia Carta, está instituido para resolver situaciones singulares y concretas.

Como se advierte, la supremacía de la Constitución no esta garantizada con

---

(36) Corte Constitucional, Sentencia T-110 de Marzo 18 de 1993. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

(37) El fundamento de la acción de nulidad del contrato se encuentra en que dentro de éste se entiende, por regla general, incorporado el Reglamento.

(38) Esta causal de improcedencia de la acción de tutela está prevista expresamente en el numeral 5 del artículo 6 del Decreto 2591. Dispone esta norma: “La acción de tutela no procederá: 5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”.

---

ninguno de los instrumentos actuales establecidos para su defensa, pues ninguno de ellos es idóneo para obtener la extinción de las normas inconstitucionales, siendo necesario entonces abrir la posibilidad de que se instauren acciones de inconstitucionalidad contra reglamentos privados abstractos que regulen relaciones con grupos significativos de la población.

La procedencia de esta acción no es sino una consecuencia de la supremacía de la Constitución, del carácter de norma de normas de nuestro ordenamiento y de la necesidad de asegurar el acatamiento de los particulares a sus disposiciones, como lo prescribe el artículo 4 de manera enfática y concluyente.

#### **d. Juez competente**

La acción de inconstitucionalidad contra reglamentos privados de alcance genera, ante la ausencia de reglamentación explícita, se interpondría ante la Corte Constitucional, en virtud de que el artículo 241 le asigna la obligación de guardar la integridad de la Carta.

Al respecto es preciso indicar que dicha disposición, al señalar que la

competencia de la Corte se ejercerá en los estrictos términos de este artículo, no está cerrando la posibilidad de que, en defensa de la integridad de la Carta, la Corporación pueda extender su competencia al juzgamiento de la constitucionalidad de normas no previstas en él, ni asignadas a ninguna otra jurisdicción.

En la interpretación de esta expresión del artículo 241, debe darse aplicación al principio de la armonización de la Constitución, según el cual las normas de la carta no se contradicen entre sí (39). Con base en este principio interpretativo, no puede entenderse que si el artículo 4 consagra de la Supremacía de la carta, sin excepciones, el 241 admita la posibilidad de que ésta sea vulnerada por normas de carácter general que no se encuentran previstas en el citado artículo, ni cuyo conocimiento constitucional está asignado a otros jueces.

No es ésta la interpretación que debe dársele a tal disposición, pues la necesidad de asegurar la primacía de la Constitución, determina que la interpretación estricta de este artículo es procedente en el evento de dudas acerca de cuál es el tribunal competente para conocer de la constitucionalidad de una determinada ley:

---

(39) Dice U. Scheuner, citado por F. De Borja López-Jurado: "Uno de los mandatos básicos de toda interpretación de la Constitución es el principio de armonización. Partiendo de que una moderna Constitución es un todo unitario, y en cuanto tal debe ser interpretada, se llega a la que las controversias y las expresiones contradictorias que existen en el texto deben ser niveladas, allanadas; en una palabra: armonizadas". López-Jurado, F. De Borja. "La formulación de criterios de interpretación de la Constitución en la doctrina alemana: parámetros de admisibilidad". En *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 12. Núm. 34. Enero-Abril de 1992. pp. 113.



---

si la corte constitucional o el Consejo de Estado. En otras palabras, la interpretación restrictiva se realizara para evitar eventuales conflictos **positivos** de competencia entre estas dos Corporaciones, pero no cuando la evaluación de la constitucionalidad de las normas acusadas como violatorias de la Constitución no está asignada a ninguno de estos Tribunales.

Puesto en otros términos, la expresión contenida en el artículo 241, según la cual “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad de la Constitución (...)”, le confiere a esta Corporación una competencia residual para conocer de la constitucionalidad de normas generales que no están atribuidas a ninguna otra corporación. La exigencia de asegurar la supremacía de la Constitución así lo impone.

En consecuencia, puede y debe la Corte reconocer la existencia de la acción de inconstitucionalidad de reglamentos privados y declararse competente para juzgar la constitucionalidad de éstos, a fin de garantizar la integridad de la Carta y la efectividad del mandato contemplado en el artículo 4 obliga a los particulares a acatarla. (40)

#### **e. Titulares**

Conviene detenerse ahora en el as-

pecto de la titularidad de esta acción, para resolver la pregunta de si corresponde ésta a cualquier ciudadano que tenga acceso al reglamento o sólo a aquellos que se encuentran vinculados a él de manera directa o indirecta.

En páginas anteriores expresamos que toda acción para la defensa de la Constitución es pública, lo que, en principio, conduciría en este caso a que la acción de inconstitucionalidad contra reglamentos privados también lo fuera a que por tanto cualquier persona tuviera la titularidad de ella. Este es el momento de matizar esta afirmación, pues el fundamento para considerar como pública la acción de constitucionalidad contra actos generales del estado no se presenta en el caso de esta misma acción cuando se dirige contra normas generales privadas, y por tanto no es posible otorgarle a ésta última la naturaleza que ostenta la primera.

En efecto, el fundamento para considerar como pública la acción de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por el Estado es que éstas obligan a todos los ciudadanos y por tanto todos ellos están en la posibilidad de verse afectados con la inconstitucionalidad de sus disposiciones. Este fundamento obviamente no se presenta en el caso de los re-

---

*(40) Es preciso destacar que la competencia para conocer de la constitucionalidad de reglamentos privados recae en la Corte Constitucional en virtud de la inexistencia de norma alguna que la atribuya otro tribunal y por ser ésta la encargada de guardar la integridad de la Carta. Pero esto no implica de manera alguna que necesariamente tenga que ser la Corte la que ejerza esta facultad, pues bien puede el Legislador asignar esta atribución a otros jueces, lo cual es por demás deseable.*

---

glamentos privados pues es claro que su obligatoriedad es restringida, lo que significa que no afecta a la totalidad de la ciudadanía y, por tanto, no puede serle reconocida a la acción de inconstitucionalidad de éstos el carácter de pública, requiriéndose en consecuencia, para su ejercicio, la demostración de un interés jurídico para que la Corte Constitucional decida sobre la exequibilidad de las disposiciones privadas demandadas, interés jurídico que consistirá en acreditar que el demandante se encuentra vinculado al reglamento acusado o que puede verse afectado con la inconstitucionalidad de sus disposiciones.

Esta afirmación está así mismo en armonía con el hecho reconocido por la jurisprudencia y la doctrina según el cual no son de igual gravedad las transgresiones a la Constitución producidas por las autoridades públicas y las originadas por la actividad de los particulares (41). En efecto, tanto unos como otros están igualmente obligados a acatar la Carta, sin

embargo, son más graves las transgresiones cuando son producto de la actividad estatal que cuando son el resultado de la acción privada. Esta diferencia de grado tiene su proyección inmediata en la amplitud de la titularidad de las acciones orientadas a garantizar la integridad de la Carta, y determina que cuando el acto general es expedido por el Estado, todas las personas son titulares de la acción de inconstitucionalidad de éstos, y cuando es expedido por los particulares sólo en grupo específico de personas podrá demandar el acto general privado que viola la Constitución.

En conclusión, la acción de inconstitucionalidad contra actos privados no es pública y para su ejercicio el demandante deberá acreditar que, o bien, se encuentra vinculado al reglamento, o bien puede verse afectado con él.

Con estos parámetros se armoniza plenamente la iniciativa privada y la garantía de la supremacía e integridad de la constitución, pues de una

---

(41) Tanto la doctrina como la jurisdicción han reconocido este hecho. Afirma Jesús Leguina en la obra citada: "(...) El principio de constitucionalidad consagra así un deber de carácter bilateral que afecta tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos. Pero, como se ha observado por algunos autores, no es idéntica la posición jurídica de unos y otros en cuanto al alcance y cumplimiento de este deber de obediencia a la Constitución, siendo distinta la naturaleza de este deber y más amplio su contenido en el caso de los sujetos públicos". Leguina, Jesús. Ob. cit. pág. 19. Sobre este punto, afirmó la Corte Constitucional en la sentencia T-587 de 1992 ya mencionada: "Si bien es cierto (...) que los particulares, al igual que el Estado, están obligados a respetar los derechos constitucionales fundamentales, también es cierto que no se trata de una obligación de respeto homogénea o del mismo grado". "En efecto, la inobservancia de los derechos constitucionales fundamentales produce consecuencias distintas a las de la inobservancia proveniente de los particulares. Esta distinción se debe a razones de éticas, políticas y jurídicas". "Éticas, por cuanto el Estado Social de derecho es un instrumento creado para facilitar la convivencia a partir del respeto de los derechos fundamentales. (...) una violación de derechos constitucionales fundamentales proveniente del instrumento creado precisamente para que esas violaciones no ocurran, revista una gravedad suprema que la hace acreedora de una responsabilidad mayor".

---

parte, se protege ese vínculo entre los particulares no permitiendo que otros particulares ajenos a él lo afecten con demandas de inconstitucionalidad, y, de otra, se garantiza la defensa de la Carta permitiéndole a quienes sí están sujetos a él, o a quienes pueden afectar la inconstitucionalidad de la norma privada, demandarla ante la Corte Constitucional.

#### **d. Efectos de la sentencia de inexequibilidad**

Conviene ahora examinar los efectos de una sentencia de inexequibilidad de disposiciones reglamentarias particulares. El primer efecto es claro y está ligado a toda sentencia de inexequibilidad: desaparece la norma contraria a la Constitución. Pero el interrogante aparece al momento de evaluar el alcance del valor erga omnes de la cosa juzgada del fallo: ¿está obligado a respetarlo únicamente el ente privado que la expidió, o también todos los restantes privados que tengan la facultad de expedir reglamentos de esta naturaleza.?

La supremacía de la Constitución obliga al juez constitucional no sólo a excluir las normas que le son contrarias, sino también a prevenir posibles violaciones futuras de la Carta (42), de ahí que la respuesta adecuada a este interrogante será aquella que prevenga futuras violaciones idénti-

cas. Bajo estos supuestos, los alcances del fallo de inexequibilidad de la Corte Constitucional deben ser amplios y por tanto éste debe obligar a no reproducirla en el futuro no sólo a la entidad particular específica, sino a todos los restantes particulares que poseen la facultad de expedir una disposición similar a la declarada inexequible.

#### **e. Trámite**

El trámite de las demandas de inconstitucionalidad contra actos generales privados es el previsto en el derecho 2067 de 1991 para las demandas de inconstitucionalidad de leyes, pues, como ya se mencionó, dicho Decreto establece esencialmente el procedimiento que, en principio, debe seguir la Corte al momento de realizar el control constitucional abstracto de normas generales tanto públicas como privadas.

### **III Conclusión**

De acuerdo con lo expuesto puede concluirse que la supremacía de la Constitución obliga reconocer la existencia de nuevas acciones, cuando se presenta violaciones a la Carta y los instrumentos expresamente previstos para su defensa son ineficaces.

Bajo esta premisa, es posible entonces aceptar la existencia de la acción

---

(42) Con base en este criterio, la Corte Constitucional se ha declarado competente para fallar de fondo sobre la constitucionalidad de normas derogadas. Al respecto, puede consultarse la sentencia C-1103 de Marzo 11 de 1993 con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz.

---

de constitucionalidad y la acción de inconstitucionalidad de reglamentos privados.

La primera acción tiene como presupuesto la inaplicación de una ley debido a que una autoridad pública la considera inconstitucional de manera abstracta.

Esta acción se interpondrá ante el juez competente para conocer de la constitucionalidad de la norma, y para ello no se requiere de la demostración de ningún interés jurídico.

En el evento en el cual la ley sea de competencia de la Corte Constitucional, el trámite será el previsto para las demandas de inconstitucionalidad en el decreto 2067 de 1991.

Si es de competencia del Consejo de Estado, la demanda se presentará ante esta Corporación y el trámite será el previsto en el código Cont-

cioso Administrativos para las demandas de nulidad.

En segundo término, la Constitución consagra que los particulares también están obligados a acatarla, y por tanto el juez constitucional debe encontrar los mecanismos para hacer efectivo este mandato.

Es este mandato el que obliga a la Corte Constitucional a reconocer la existencia de la acción de inconstitucionalidad contra reglamentos privados que violen la Carta Política, la cual podrá ser interpuesta ante esta Corporación por cualquier persona que se encuentre vinculada a él o que pueda verse afectada con sus disposiciones. El fallo de la Corte, en el evento de declaratoria de inexecuibilidad de la disposición demandada, obliga a todos los particulares con capacidad de expedir una norma similar a no reproducirla en el futuro.