

Sentencia C-220/15

NORMA DEL CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RELATIVA A CAUSALES DE NULIDAD DE ACTOS ELECTORALES-Inhibición para decidir por ineptitud sustantiva de la demanda

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de un mínimo de argumentación/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Requisitos mínimos/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

Referencia: Expediente D-10465

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 161 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo)

Demandante: Marcela Alexandra Useche Aroca

Magistrada (e) sustanciadora:

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Marcela Alexandra Useche Aroca, presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, por cuanto considera que el Congreso de la República debió reglamentar el requisito de procedibilidad en materia electoral, establecido en la norma demandada mediante ley estatutaria y no a través de una ley ordinaria, teniendo en cuenta que el literal c) del artículo 152 de la Carta

Magna señala que las funciones electorales deben ser reguladas mediante leyes estatutarias.

II. NORMAS LEGALES DEMANDADAS

A continuación se transcribe la norma demandada y se resalta y subraya el aparte impugnado:

LEY 1437 DE 2011

(Enero 18)

Diario Oficial No. 47956 de 18 de enero de 2011

Por la cual se expide el Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo.

Artículo 161. Requisitos previos para demandar.

La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.

2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.

3. Cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 8° de la Ley 393 de 1997.

4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código.

5. Cuando el Estado pretenda recuperar lo pagado por una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, se requiere que previamente haya realizado dicho pago.

6. Cuando se invoquen como causales de nulidad del acto de elección por voto popular aquellas contenidas en los numerales 3 y 4 del artículo 275 de este Código, es requisito de procedibilidad haber sido sometido por cualquier persona antes de la declaratoria de la elección a examen de la autoridad administrativa electoral correspondiente.

III. LA DEMANDA

La ciudadana Marcela Alexandra Useche Aroca considera que la disposición acusada desconoce el artículo 152 de la Constitución Política, por cuanto el legislador ordinario no podía regular aspecto alguno atinente a funciones electorales, en este caso, al requisito constitucional de procedibilidad de la acción de nulidad electoral, puesto que tales funciones tiene reserva de ley estatutaria.

A su juicio, aceptar que las funciones electorales pueden ser reguladas por ley ordinaria, contraviene el mandato contenido en el artículo 152 de la Constitución Política y en particular, observa que el Congreso de la República, reglamentó mediante una ley ordinaria el requisito de procedibilidad de la acción de nulidad electoral en los supuestos regulados en los numerales 3 y 4 del artículo 275 del CPACA, razón por la cual, *“no cabe otra conclusión posible que declarar la inexecutable del numeral 6º del Artículo 161 de la ley 1437 de 2011 al ir en contravía del artículo 152 de nuestra Carta Magna”*.

Básicamente, para fundamentar su acusación, la ciudadana se refiere en general al concepto de ley estatutaria y de manera específica, la reserva de ley estatutaria para expedir normas de contenido electoral, de acuerdo con lo que ha expuesto la jurisprudencia constitucional en varias sentencias de las cuales deduce, que la cuestión regulada en el numeral acusado cabe dentro de las materias electorales sujetas a dicha reserva estatutaria.

Adicionalmente, señala que el requisito de procedibilidad del numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.)* no se limitó a reproducir las previsiones del párrafo del artículo 237 de la Constitución Política, toda vez

que limitó el requisito de procedibilidad a las causales de nulidad electoral previstas en los numerales 3° y 4° del artículo 275 del CPACA, “*aún cuando muchas de las otras causales previstas en el mismo artículo también refieren a irregularidades en la votación o en el escrutinio*” y fijó la regla relativa a la legitimación en la causa por activa, al establecer que cualquier persona puede promover el agotamiento del requisito de procedibilidad.

IV. INTERVENCIONES

1. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Dentro del término previsto, Antonio Agustín Aljure Salame, en calidad de Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, intervino en el proceso de referencia, para solicitar a la Corte Constitucional que se declare inexecutable la norma acusada.

El Representante de la Universidad del Rosario comienza por hacer referencia al concepto de función electoral, señalando que *se trata de un conjunto de actividades que realiza el Estado para preparar, organizar y sancionar los procesos electorales*. Posteriormente, afirma el doctor Antonio Aljure, que la regulación de las funciones electorales tiene reserva de ley estatutaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 152 de la Constitución Política y con la jurisprudencia constitucional, para lo cual hace referencia a las sentencias C-145 de 1994, C-483 de 1996, C-515 de 2004, entre otras.

Por otro lado, estima que al desarrollo del requisito de procedibilidad no le es aplicable la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza de la norma que debe regular los procesos judiciales, dado que en materia de función electoral, se evidencia que el juez constitucional ha entendido de manera amplia la reserva de ley estatutaria, acuñando el término de “*reserva de ley estatutaria reforzada*”, por lo que incluso en temas “*operativos*” de las elecciones deben ser regulados mediante ley estatutaria y no ordinaria. De igual manera sucede con lo referente a la regulación de los escrutinios.

Adicionalmente, destaca que el requisito de procedibilidad establecido en la norma acusada tiene el carácter de procedimental en tanto se surte con respecto a las autoridades administrativas electorales en cabeza del Consejo Nacional Electoral, por lo que opera en sede administrativa y no judicial, lo cual conlleva a que no le sea aplicable la jurisprudencia constitucional vigente sobre la naturaleza de las normas que deben regular los procesos judiciales.

Concluye el interviniente, indicando que el impacto de la norma demandada en el proceso electoral, es de tal magnitud que tiene el efecto de restringir el derecho de hacer uso de la acción electoral para defender la democracia, la soberanía

popular y la legitimidad de las instituciones, y en esa medida guarda una relación inescindible con el ejercicio de la función electoral, la cual es esencial para cualquier democracia, siendo procedente por tanto, la declaratoria de inexecutable de la misma.

2. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Dentro del término legal, Jairo Parra Quijano, obrando como representante del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, solicitó a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad del aparte demandado al señalar que la reserva de ley estatutaria consagrada en el artículo 152 de la Carta Política, está prevista para aquellas leyes que regulen *“la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales”*.

Estima el interviniente, que lo que hace el artículo demandado es *establecer un requisito de procedibilidad, para poder presentar una demanda electoral, desarrollando lo dispuesto en este punto por el numeral 7 del artículo 237 de la Constitución Política*. Así mismo, señala que la norma únicamente prevé que para promover una acción electoral debe cumplirse el requisito de procedibilidad consistente en *“haber sido sometido por cualquier persona antes de la declaratoria de la elección a examen de la autoridad administrativa”*, con lo cual la norma no regula una función electoral, sino la forma como puede impugnarse ante la jurisdicción un acto de elección por voto popular.

En consideración a lo anterior, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal solicita la declaratoria de constitucionalidad de los apartes demandados por considerar que los aspectos no vinculados con la noción electoral, como lo es el requisito de procedibilidad establecido en la norma, deben ser regulados mediante leyes ordinarias, de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional.¹

3. Ministerio de Justicia

Dentro de la oportunidad procesal prevista, el Ministerio de Justicia intervino en el presente proceso, por intermedio del Director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del mencionado Ministerio, el señor Fernando Arévalo Carrascal, para solicitar a la Corte Constitucional declarar executable el artículo demandado.

Expone el Ministerio, que a pesar de que la disposición acusada establece un requisito de procedibilidad para demandar en lo contencioso administrativo la nulidad de un acto de elección por voto popular, esto no vulnera de manera

¹ Sentencia C-256 de 2014.

alguna la reserva de ley estatutaria, ya que el establecimiento de dicho requisito no implica la afectación de la regulación de la función electoral de los procesos electorales, toda vez que se trata de un asunto netamente procesal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Finalmente, afirma el interviniente que la disposición acusada no requería ser tramitada por la vía de una ley estatutaria, *teniendo en cuenta que ésta, en estricto sentido, no regula funciones electorales (...). La disposición acusada lo que regula, en estricto sentido, es un requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa, que en nada afecta la función electoral propiamente dicha.*

4. Registraduría Nacional del Estado Civil

Jorge Alberto Cardona Montoya, actuando en nombre y representación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio de su intervención señaló que de conformidad con el Artículo 5° del Decreto 1010 de 2000, dicha entidad sólo tiene competencia para organizar las elecciones y los diferentes mecanismos de participación, por lo que carece de legitimación en la causa por pasiva, con lo cual, no es competente para pronunciarse respecto de la acción de referencia.

5. Contraloría General de la República

En el término previsto, esta institución intervino por intermedio de la directora de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, Juliana Martínez Bermeo, para solicitar a la Corte Constitucional proferir sentencia inhibitoria y en el caso de entrar a considerar el fondo del asunto, declarar exequible la norma demandada.

Luego de exponer el problema que se debate, la interviniente presentó algunas observaciones sobre la forma de la demanda de constitucionalidad. Señaló, que no reúne las condiciones que exige el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, toda vez que no establece un acápite que identifique con certeza las normas constitucionales vulneradas, por lo que *resulta imposible determinar con claridad, certeza, precisión y suficiencia, los fundamentos de la demanda.*

En cuanto al fondo, advirtió que el mencionado requisito de procedibilidad no nació con la expedición de la Ley 1437 de 2011, sino que por el contrario emana de la reforma constitucional efectuada mediante acto legislativo No. 1 de 2009, por lo que el artículo 237 de la Constitución Política debió ser la norma demandada, la cual adquirió vigencia de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-395 de 2011.

Por otro lado, la Contraloría expuso que contrario a lo que la actora interpreta de

la norma, la disposición acusada *refiere únicamente a la emisión de un procedimiento jurisdiccional sin que en nada incida en regular temas de contenido electoral*. Para sustentar su posición, la entidad interviniente hizo referencia al precedente sentado por la Corte Constitucional sobre la materia, señalando que la norma demandada hace parte de un código de procedimiento puro, por lo que de acuerdo con dicho precedente, le corresponde el trámite de una ley ordinaria y no el de una ley estatutaria.²

Por último, concluye la interviniente que la norma regula temas eminentemente procesales, lo cual hace parte de la libertad de configuración de la cual goza el legislador, y adicionalmente, la norma demandada no crea ningún procedimiento administrativo distinto de los existentes y aplicados por la autoridad electoral, y mucho menos regula aspectos propios de la función electoral que deban ser objeto de regulación a través de una ley estatutaria.

6. Consejo Nacional Electoral

Dentro de la oportunidad legal, el Consejo Nacional Electoral, por intermedio de la Asesora Jurídica, Isabel Moya Pardo, intervino en el proceso de referencia, para solicitar a la Corte Constitucional que declare exequible la norma acusada.

En primer lugar, resalta que a la demandante le asiste razón al señalar que los asuntos atinentes a la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales deben ser tramitados mediante leyes estatutarias. Sin embargo, precisa que la demandante se equivoca al afirmar que el numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 debió tramitarse mediante ley estatutaria, ya que del análisis del contenido del artículo se evidencia que no hubo regulación alguna correspondiente a funciones electorales.

Adicionalmente, señala el interviniente que la función electoral se concibe como *la sumatoria de prerrogativas otorgadas por los imperativos normativos de raigambre constitucional y legal a los ciudadanos y a las autoridades legalmente constituidas en aras de salvaguardar los principios democráticos de las sociedades civilizadas*.

Con base en lo anterior, el Consejo Nacional Electoral solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de la norma acusada, con el fin de salvaguardar de esta manera los principios de probidad, responsabilidad, economía, celeridad y eficiencia.

7. Universidad Libre

² Sentencia C-646 de 2001.

El observatorio de intervención ciudadana constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, por intermedio de su director, Jorge Kenneth Burbano Villamarín presentó intervención dentro del término legal, en el juicio de constitucionalidad que hoy se suscita, solicitando a la Corte Constitucional que declare inexecutable la norma acusada. Resalta que de acuerdo con la sentencia C-226 de 1994 una ley estatutaria debe regular no solo los elementos esenciales de las funciones electorales, sino *“todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales funciones por los ciudadanos”*³

Afirma la Universidad Libre, que el artículo cuestionado impone un requisito, el cual consiste en realizar un trámite previo antes de presentar la acción de nulidad electoral, el cual se traduce en una obligación de las autoridades electorales, de realizar exámenes de actos de elección por voto popular, por lo que indudablemente el contenido del numeral cuestionado hace referencia a una función electoral; razón por la cual, debió ser regulado mediante ley estatutaria, tal y como lo estipula el literal c del artículo 152 de la Constitución Política.

8. Consejo de Estado

El Consejo de Estado, por intermedio de su presidenta, María Claudia Rojas Lasso, presentó fuera del término de fijación en lista, intervención en el juicio de constitucionalidad que hoy se suscita, solicitando a la Corte Constitucional que se declare executable la norma acusada. Advierte que la norma acusada desarrolla el párrafo introducido por el Acto Legislativo No. 1 de 2009, el cual modificó el artículo 237 de la Constitución Política.

En ese mismo sentido, indicó que el Acto Legislativo No. 1 de 2009 fue demandado en acción pública de inconstitucionalidad, pues el actor consideró que el requisito de procedibilidad adicionado limitaba la acción de nulidad electoral, lo cual afectaba su naturaleza. De esta acción de inconstitucionalidad se ocupó la Corte Constitucional, emitiendo fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda en la sentencia C-599 de 2010.

Por otro lado, señala la interviniente que la Corte Constitucional ha sido clara al establecer que la cláusula de reserva de ley estatutaria debe interpretarse de manera restrictiva, y que con respecto a las materias electorales, esta misma Corporación ha precisado que hay ciertas materias electorales que pueden ser reguladas mediante leyes ordinarias como lo son los aspectos operativos tendientes a facilitar la realización de una elección concreta y la autorización de una apropiación presupuestal para financiar unas elecciones determinadas, sin ser en sí mismas funciones electorales.

³ Sentencia C-226 de 1994.

Adicionalmente, puntualizó que la Corte Constitucional ha precisado que dada la rigidez de las leyes estatutarias, resulta inconveniente que éstas regulen aspectos procesales. Igualmente, precisó que el Tribunal Constitucional, en sentencia C-157 de 1998 estableció que una ley ordinaria puede válidamente regular los aspectos procesales o procedimentales tendientes a materializar una acción de índole constitucional, siempre que dicha ley no entre a regular aspectos propios a la institución jurídica, su esencia o su objeto.

En cuanto al cargo, advierte además la interviniente, que el contenido normativo de la disposición demandada no concierne ni a la materia electoral, ni a las funciones electorales, *sino a la determinación de un requisito de procedibilidad previo, para demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa, mediante el ejercicio del medio de control de nulidad electoral, los actos de esa naturaleza, originados en el voto popular, por las causales allí establecidas.*

Finalmente, reitera que el legislador ordinario consagra en la norma acusada un requisito de procedibilidad que el constituyente, mediante el Acto Legislativo No. 1 de 2009, elevó a categoría de norma constitucional.

9. Intervención del Ciudadano Carlos Andrés Pérez Garzón

En forma oportuna, intervino el ciudadano Carlos Andrés Pérez Garzón, solicitando la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma demandada, aduciendo que de acuerdo con la sentencia C-156 de 1996, la función electoral se refiere a los procedimientos de control y vigilancia, por medio de los cuales se verifica el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

Por su lado, el artículo 152 de la Constitución Política establece que dichos procesos deben ser regulados mediante ley estatutaria, por lo que el numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, que establece el requisito de procedibilidad para demandar por acción de nulidad electoral el acto de elección por voto popular, cuando se demanda por las causales 3° y 4° del artículo 27 del mismo Código, se refiere a un procedimiento el cual cae dentro del resorte de la función electoral, toda vez que es un *procedimiento de control y vigilancia mediante el cual la autoridad electoral, titular de la función electoral, verifica la legalidad de los resultados obtenidos a través del ejercicio del derecho político al voto.*

Por último, señala que la Corte Constitucional ha establecido que los procedimientos propios de la función electoral deben ser regulados por ley estatutaria, con excepción de los aspectos accesorios e instrumentales.

10. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia, por intermedio de Alberto Montaña Plata, presentó fuera del término de fijación en lista, intervención en el juicio de constitucionalidad que hoy se suscita, solicitando a la Corte Constitucional la declaratoria de inexecutable del numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

Para sustentar su posición, el interviniente comenzó por hacer referencia al concepto de reserva de ley estatutaria, señalando que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, *“la reserva de ley es una institución jurídica de raigambre constitucional, que protege el principio democrático (...)”*.⁴ Adicionalmente, señaló que el literal c) del artículo 152 Constitucional estableció que las materias relacionadas con la función electoral deben ser reguladas mediante leyes estatutarias.

En ese mismo sentido, precisó que las funciones electorales de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, *“van mas allá de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana (CP art 152 literal d) o de la regulación de los derechos de participación de las personas y de los procedimientos y recursos para su protección (CP art 142 literal a) sic”*.⁵

Por otro lado, estima que la norma demandada incluye un requisito de procedibilidad en materia electoral, por lo que la definición, dada por la Corte Constitucional de función electoral, abarca el supuesto de hecho contenido en el numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

Concluye el interviniente, señalando que *resulta evidente la inexecutable de la norma demandada (...) teniendo en cuenta la materia de que se ocupa la disposición*, toda vez que está debió ser tramitada mediante ley estatutaria, en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 152 Superior.

V. CONCEPTO PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En ejercicio de las competencias previstas en los artículos 242.2 y 278 del texto constitucional, el Procurador General de la Nación presentó concepto de constitucionalidad N° 5854 del 28 de Noviembre de 2014, en el proceso de la referencia, en el cual solicita a la Corte Constitucional declarar la executable del precepto acusado.

Luego de sintetizar los argumentos de la demanda, consideró pertinente en primer lugar, hacer una aclaración sobre el carácter material, o de fondo de los vicios de competencia, para determinar la procedencia de la acción de

⁴ Sentencia C-570 de 1997.

⁵ Sentencia C-145 de 1994.

inconstitucionalidad bajo estudio.

Con respecto a lo anterior, consideró el Procurador que el vicio de inconstitucionalidad causado por la violación del artículo 152 Superior no puede ser subsanado, por lo que constituye un vicio de fondo y no de forma. Es por esto, que no le es aplicable el término de caducidad previsto en el numeral 3 del artículo 242 Constitucional.

En este mismo sentido, hace referencia a la Sentencia C-448 de 1997, en la cual la Corte Constitucional reconoció que el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria se constituye en un vicio de competencia y no de forma, por lo que el análisis de esos cargos debe centrarse en el contenido de las disposiciones demandadas a la luz de los contenidos para los cuales la Constitución Política establece la mencionada reserva.

Con respecto al cargo expuesto en la demanda, considera el Procurador que la jurisprudencia constitucional ha sido clara en determinar que el contenido de la reserva de ley estatutaria respecto de las funciones electorales es reforzado, lo cual implica que cubre no solo aspectos sustanciales, sino *“todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales funciones por los ciudadanos”*⁶. Adicionalmente, precisa que la expresión *“permanentes”* consagrada en la norma de la Constitución Política hace referencia a que *“todas las normas que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales mismos han de ser materia de leyes estatutarias”*⁷.

Considera que el numeral 6 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no desconoce la reserva de ley estatutaria puesto que dicha norma es un desarrollo del Acto Legislativo No. 1 de 2009, el cual adicionó las atribuciones del Consejo de Estado, en su carácter de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, por lo que el propio constituyente diferenció las funciones electorales de las condiciones previas para el ejercicio del medio de control electoral.

Para sustentar lo anterior, señala el Procurador que, el requisito de procedibilidad establecido en el numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, hace parte del procedimiento que se debe surtir para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y es un desarrollo concreto del artículo 237, en tanto que:

(i) parte de un presupuesto de carácter eminentemente constitucional; (ii)

⁶ Sentencia C-145 de 1994.

⁷ Sentencia C-484 de 1996.

tiene como propósito someter, en forma previa, las irregularidades relacionadas con las votaciones y escrutinios en caso de que los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido adulterados, o cuando los votos se hayan computado con violación del sistema establecido en la Constitución o la Ley, y, por tanto, (iii) establece que, en caso de que se pretenda interponer el contencioso electoral como consecuencia de la ocurrencia de dichos defectos, se debe acudir previamente a la autoridad electoral correspondiente, siempre y cuando se trate de elecciones por voto popular; pero, además, (iv) que el requisito puede agotarse en cualquier momento antes de la declaratoria de la elección correspondiente; y (v) que cualquier persona puede someter ante la autoridad administrativa electoral las irregularidades en el escrutinio o la votación, debido a que el medio de control electoral tiene el carácter de acción pública.

En el mismo sentido, precisa que una cosa es la función electoral de revisar los escrutinios y otra distinta es la previsión del requisito previo para acudir al medio de control electoral, por lo que el artículo demandado se ocupó de regular una materia que por expreso mandato constitucional tiene relación directa con el ejercicio de competencias propias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues determinó que es un requisito para el curso normal de la demanda.

Para concluir, puntualiza que resulta equivocado equiparar un requisito de procedibilidad con una función electoral propiamente dicha, por lo que las previsiones del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, encuadran dentro de la regulación de los aspectos propios del procedimiento administrativo.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. La competencia y el objeto del control

La Corte Constitucional es competente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1427 de 2011.

2. Problema jurídico y examen de aptitud de la demanda

En atención al cargo formulado en el escrito de la demanda, le corresponde a la Corte determinar si el hecho de que el legislador haya establecido un requisito de procedibilidad para demandar en lo contencioso administrativo, la nulidad de un acto de elección por voto popular, mediante ley ordinaria como lo es la Ley 1437 de 2011, vulnera el artículo 152 de la Constitución Política, en relación con la

reserva legal de ley estatutaria que rige para la regulación de la función electoral.

Como cuestión previa, la Sala Plena considera pertinente analizar, si se cumplen los requisitos para entrar a realizar un examen de fondo sobre la presente demanda, como quiera que algunos de los intervinientes, llamaron la atención sobre la posible carencia de aptitud del cargo, frente a los requisitos que la Corte Constitucional ha desarrollado para considerar el análisis de constitucionalidad.

En este apartado, es oportuno analizar si la demandante formuló un verdadero cargo de inconstitucionalidad que cumpla con los requisitos legales necesarios para admitir el estudio de inconstitucionalidad y que la Corte ha desarrollado vía jurisprudencial.

La acción pública de inconstitucionalidad es una acción judicial y como tal, cuenta con reglas de procedimiento las cuales indican “*la autoridad competente, la legitimación por activa, el lapso para admisión de la demanda, el traslado, las notificaciones, los términos de caducidad, los intervinientes, los incidentes, las pruebas y la práctica de las mismas, el debate y su decisión*”⁸.

Ahora bien, en relación con los asuntos referentes al control de constitucionalidad, las reglas consagradas en el Decreto 2067 de 1991 señalan que antes de iniciar el trámite, y como condición necesaria para que los pronunciamientos de la Sala Plena de la Corte Constitucional, caracterizados por sus efectos *erga omnes*, se debe verificar que el escrito presentado con el fin de solicitar la declaratoria de inexecuibilidad, cumpla con determinados requisitos, previstos en el artículo 2 del Decreto mencionado previamente, y precisados por la jurisprudencia.

Así, para que pueda predicarse la existencia de por lo menos un cargo por inconstitucionalidad es necesario que los argumentos presentados por los demandantes permitan a la Sala Plena realizar una confrontación entre la norma acusada y la disposición constitucional supuestamente vulnerada, a partir de las razones esgrimidas por los actores.

Dicho lo anterior, es importante precisar que si bien se trata de una acción pública, la cual es ejercida por los ciudadanos, como desarrollo del concepto “Estado democrático de derecho”, “*entendido como sinónimo de distribución del poder en ramas, creación de órganos con asignación de competencias y regulación de los derechos ciudadanos en el campo de sus atribuciones para participar en la vida cívica, política y comunitaria del país*”⁹, su ejercicio implica una carga mínima de cuidado en la redacción y argumentación lo cual le permita

⁸ Sentencia C-759 de 2014.

⁹ Sentencia C-759 de 2014.

a la Corte Constitucional comprender las razones que el demandante pretende esgrimir.

En otras palabras, el actor debe exponer razonamientos lo bastante fundados para que la presunción de constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico sean desvirtuadas¹⁰.

Con referencia a esto, la Corte ha afirmado reiteradamente que no cualquier tipo de argumentación es suficiente, por lo que el actor debe contribuir con unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo¹¹.

Las condiciones formales para la admisibilidad del cargo de inconstitucionalidad se encuentran consagradas, como se mencionó anteriormente, en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991¹². Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad, debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y las razones por las cuales la Corte es competente para conocer del asunto. En este sentido, es necesario que *los cargos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada*.¹³

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado de manera reiterada, precisando que si bien es cierto que la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y debe prevalecer la informalidad¹⁴, es necesario el cumplimiento de indiscutibles requisitos y contenidos mínimos que permitan que la Corte realice de manera satisfactoria el estudio de constitucionalidad, por lo tanto el cargo debe ser susceptible de generar una verdadera controversia constitucional.

En relación con lo anterior, la Jurisprudencia Constitucional ha sistematizado las exigencias materiales necesarias para el estudio de la demanda de inconstitucionalidad, señalando que no basta con que el demandante enuncie ideas que sean el desarrollo de un punto subjetivo, por el contrario, se requiere que exponga una argumentación que satisfaga determinados requisitos, a saber:

¹⁰ Sentencias C-849 de 2012 y C-259 de 2011.

¹¹ Sentencia C-759 de 2014.

¹² “Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

¹³ Sentencia C-818 de 2011.

¹⁴ Cfr. Corte Constitucional, Auto del 29 de julio de 1997, expediente D-1718.

(i) *Claridad*: la acusación a la norma debe ser lo suficientemente comprensible, debe existir un hilo conductor que permita la adecuada comprensión del contenido de la demanda y las justificaciones en las que basa su argumento.

(ii) *Certeza*: que verdaderamente recaiga sobre la disposición acusada. En cuanto a este requisito, la jurisprudencia ha precisado lo siguiente:

“[L]a demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente y no simplemente deducida por el actor, así, el ejercicio de la acción supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto, técnica de control que difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes que no han sido suministradas por el legislador para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”¹⁵

(iii) *Especificidad*: cómo la disposición vulnera la Constitución Política, estableciendo si efectivamente existe una oposición objetiva y que pueda ser verificada, entre el contenido de la Constitución y el texto de la ley acusada.¹⁶

(iv) *Pertinencia*: los argumentos deben ser de naturaleza constitucional, y no únicamente doctrinarios, o referidos a situaciones puramente individuales.

(v) *Suficiencia*: la acusación debe tener la capacidad de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

Finalmente, se concluye que es solo a partir del cumplimiento de estas exigencias materiales, que una demanda de inconstitucionalidad es precedente, toda vez que a partir de esto es que es posible entrar a determinar cuál es en concreto el concepto de violación que sustenta a la demanda.

En el presente caso, la Sala Plena concluye que la demanda no cumple con algunos de los requisitos mencionados, por las razones que se explicarán a continuación.

Si bien es cierto que la demanda promovida por la accionante Marcela Alexandra Useche Aroca fue admitida mediante auto del siete (7) de octubre de dos mil

¹⁵ Auto A145 de 2014.

¹⁶ Auto A145 de 2014.

catorce (2014) proferido por la Magistrada sustanciadora, también lo es que evaluados por la Sala Plena los argumentos expuestos en la demanda, las intervenciones allegadas al expediente, como también el concepto enviado por el Procurador General de la Nación, la Sala Plena concluye que la demandante no sustentó en debida forma el concepto de violación de la Constitución alegada, para fundar su pretensión a partir de razones específicas y suficientes, que permitieran a la Corte entrar a un estudio de fondo sobre un cuestionamiento de la constitucionalidad de la norma legal demandada.

En efecto, la ciudadana demandante considera que el numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, contraría el artículo 152 de la Constitución Política, toda vez que el legislador ordinario no podía regular ningún aspecto atinente al requisito constitucional de procedibilidad de la acción electoral por cuanto el mismo tiene reserva de ley estatutaria, ya que en los términos del artículo 152, literal c) de la Carta Política, el Congreso debía regular a través de esta categoría de leyes, lo relativo a la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y *funciones electorales*.

Para sustentar su acusación, la ciudadana afirma que el requisito de procedibilidad consagrado en la norma acusada, hace parte integral de la función electoral, como quiera que es la reglamentación del procedimiento que debe adelantarse ante el Consejo Nacional Electoral, con el fin de cuestionar la legalidad de las elecciones realizadas por voto popular, por irregularidades en la votación y/o escrutinio.

Adicionalmente, señala que el numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, no se limitó a reproducir el contenido del párrafo del artículo 237 Superior, el cual fue adicionado a la Constitución mediante Acto Legislativo No. 1 de 2009, por lo que la norma fue mas allá de lo previsto por el Constituyente derivado. En este sentido, indica que la norma acusada limitó el requisito de procedibilidad a las causales de nulidad electoral consagradas en los numerales 3° y 4° del artículo 274 de la Ley 1437 de 2011 y fijó la regla relativa a la legitimación en la causa por activa para el agotamiento del requisito, estableciendo que *cualquier persona* puede promoverlo.

De esta forma, se encuentra que son dos los cargos que se formulan en esta oportunidad contra el numeral 6 acusado: de un lado, la ciudadana considera que establecer un requisito de procedibilidad para instaurar la acción de nulidad electoral en las hipótesis previstas en la norma, regula una *función electoral* y por ende, debía ser regulada mediante una ley estatutaria, según lo exige el artículo 152, literal c) de la Constitución; y de otro, el legislador contraría el párrafo del artículo 237 de la Carta Política, al restringir el requisito de procedibilidad a dos de las causales enunciadas en el artículo 275 del CPACA y extender la legitimación para agotar dicho examen dicha acción a cualquier persona, con lo

cual modificó la norma constitucional más allá de lo consagrado en el Acto Legislativo 1 de 2009.

En relación con el cargo por violación de la reserva de ley estatutaria, hay que observar en primer lugar que, en efecto, como lo señala el señor Procurador General de la Nación en su concepto, la acción de inconstitucionalidad por la presunta violación de la reserva de ley estatutaria no está sujeta al término de caducidad previsto en el artículo 242 de la Constitución, toda vez que dicha violación *“es un vicio de competencia y no de forma, aspecto en el cual son plenamente aplicables, mutatis mutandis, los criterios establecidos por esta Corporación cuando señaló que el desconocimiento de la regla de unidad de materia y de la reserva de ley orgánica son vicios materiales que no caducan”*¹⁷. De manera invariable, la jurisprudencia constitucional ha determinado que se desconoce la reserva de ley estatutaria cuando el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes estatutarias. En apariencia, se trataría de una impugnación exclusivamente por vicios de forma, al aludir a una ley sometida a un procedimiento legislativo agravado para su debate (una sola legislatura), aprobación (mayoría absoluta) y perfeccionamiento (revisión de la Corte Constitucional). Sin embargo, la violación de la reserva de ley estatutaria implica precisamente, que el Congreso no tiene atribución constitucional para utilizar la forma de la ley ordinaria para materias que la Carta ha reservado a la categoría de la ley estatutaria. Se está, entonces, en presencia de un vicio de competencia derivado de las *materias* mismas para las cuales el constituyente consagró un tipo especial de ley, cuyo trámite legislativo puede ser impecable, pero que al regularse por ley ordinaria cuestiones reservadas al legislador estatutario, deviene en inconstitucional, por violación de esta reserva. En el caso concreto, no habría lugar a dicha caducidad, cuestión que podría plantearse teniendo en cuenta que la Ley 1437 de 2011 fue publicada el 18 de enero de 2011 y de proceder la caducidad por el mencionado cargo, no habría lugar a admitir un fallo de fondo.

En segundo lugar, la Sala constata que la demandante, de conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 cumple formalmente con los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2, estos son, el señalamiento de la norma legal que se acusa como inconstitucional, en este caso, el numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y de las normas constitucionales que se considera infringidas (art. 152, literal c) y parágrafo del artículo 237 de la C.Po.).

Sin embargo, al entrar a examinar el tercer requisito que se exige de toda acción de inconstitucionalidad, esto es, el concepto de la violación constitucional que se

¹⁷ Sentencia C-448 de 1997

alega en la demanda, se encuentran falencias que impiden a la Corte realizar su estudio y emitir una decisión de fondo.

En esencia, la demandante expone generalidades sobre el concepto de ley estatutaria y la justificación de la reserva impuesta por el constituyente respecto de ciertas materias que deben ser reguladas por esta categoría de ley. Luego, hace un recuento de algunas sentencias de la Corte Constitucional en las que se ha precisado cuál es el alcance de la reserva de ley estatutaria relacionada con las *funciones electorales*, prevista en el literal c) del artículo 152 de la Carta Política, de las cuales la demandante deduce ocho reglas que en su criterio definen el contenido material de lo que el tribunal constitucional ha denominado como *reserva reforzada* respecto de la materia electoral, mucho más amplia que la que se predica de las demás cuestiones enunciadas en el artículo 152 de la Constitución como de regulación estatutaria.

No obstante, la ciudadana no avanza más allá de esta exposición general, y no explica de manera concreta y específica, el por qué, el establecimiento de un requisito de procedibilidad como el que se prevé en el numeral 6 del artículo 161 del CPACA para instaurar la acción de nulidad del acto de elección por voto popular, encaja en una de las ocho reglas jurisprudenciales que enuncia en la demanda y por tanto entra dentro del ámbito de las *funciones electorales* que requiere para su regulación de ley estatutaria y no simplemente del procedimiento administrativo previo a acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, materias propias del legislador ordinario.

La referencia que la ciudadana Usereche Aroca hace de una sentencia del 18 de octubre de 2012 no viene al caso, en la medida en que se ubica en el ámbito de nulidad de una resolución del Consejo Nacional Electoral, específicamente, de la competencia reglamentaria de este ente que no puede ingresar en general, en la órbita del legislador.

Más aún, a pesar de que prácticamente la norma legal acusada reproduce el contenido material de la norma constitucional, esto es el parágrafo del artículo 237 Superior, con dos precisiones respecto de los numerales 3 y 4 referidos a irregularidades en la votación y el escrutinio y a que el examen por la autoridad administrativa puede ser a solicitud de cualquier persona, la ciudadana Useche Aroca no justifica de manera suficiente por qué dentro de la regulación del procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, el Congreso no podía reproducir el citado requisito de procedibilidad, con dos precisiones que no lo modifican en su esencia, sino que tenía que hacerlo por medio de ley estatutaria.

Al respecto, cabe recordar que la Corte Constitucional ha mantenido una posición

de interpretación restrictiva¹⁸ en materia de reserva de ley estatutaria, de manera que no cualquier regulación de las materias enunciadas en el artículo 152 de la Carta Política requiere se expedida por dicho tipo de ley. Así lo ha hecho en materia de desarrollo de derechos fundamentales y de administración de justicia y aunque en relación con las funciones electorales el espectro de regulación es más amplio, ello no quiere decir que cualquier tema que se relacione con procesos electorales, debe ser reglamentado por medio de ley estatutaria. De considerarlo así, se vaciaría la competencia del legislador ordinario y se produciría lo que se conoce como la figura de “congelación de rango”. De ahí, que la carga de argumentación en el caso de regulaciones relativas a materias tan amplias como derechos fundamentales, administración de justicia y funciones electorales, impone explicar de manera específica y suficiente el contenido normativo que se acusa encaja en los aspectos que la jurisprudencia constitucional ha ido delimitando dentro de la reserva de ley estatutaria.

En esta medida, la demanda no cumple con los requisitos de especificidad y suficiencia, puesto que omite el análisis de la norma acusada a partir del referente constitucional que invoca, por lo que resulta imposible determinar con precisión y suficiencia los fundamentos de la misma, teniendo en cuenta que no cumple con el proceso de argumentación requerido para concluir que el contenido del numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 es de naturaleza estatutaria.

Este Tribunal verifica que la actora no justifica porqué en el caso concreto nos encontramos ante el ejercicio de una función electoral, por lo que no es posible afirmar que la norma acusada hace parte de las materias consagradas en la Constitución Política como aquellas que tienen reserva de ley estatutaria. En este sentido, la actora se limita a señalar que *“el requisito de procedibilidad hace parte integral de la función electoral, pues no es otra cosa que la reglamentación del procedimiento que debe adelantarse ante la autoridad competente”*, sin precisar como la reglamentación de un procedimiento, específicamente en materia electoral, entra en la esfera de lo comprendido por el concepto de función electoral.

Por otro lado, al hablar del requisito de procedibilidad, no es claro si la actora alude a la función electoral o al derecho efectivo de acceso a la administración de justicia, por lo que no hay certeza en el cargo, y las razones en las que basa su argumentación resultan vagas y abstractas.

Por último, se advierte que la demandante no confronta de manera clara la norma acusada con el Acto Legislativo 1 de 2009, el cual introdujo el requisito de procedibilidad que se reproduce en el numeral 6 de artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

¹⁸ Ver entre otras sentencias, C-307 de 2004 y C-319 de 2006

En conclusión, la Sala Plena encuentra que en la demanda no se aportaron elementos de juicio específicos y suficientes sobre las razones que constituirían el concepto de la violación de la norma acusada, lo que implica el incumplimiento de tercero de los requisitos establecidos en el artículo 2º Decreto 2067 de 1991, que impide que la Corte profiera un fallo de fondo sobre su constitucionalidad.

VI. DECISION

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

RESUELVE

INHIBIRSE de proferir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda de constitucionalidad del numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, formulada dentro del expediente D-10465.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (e)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada (e)
Con aclaración de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Ausente por incapacidad médica

ANDRES MUTIS VANEGAS
Secretario General (e)