

## Sentencia C-283/17

**CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**-Desconocimiento de reserva de ley estatutaria en norma sobre requisito de procedibilidad de acción de nulidad electoral el haber sometido previamente el vicio ante autoridad electoral/**CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**-Funcionamiento de la reclamación previa como requisito para acceder a la justicia contenida en norma acusada, resulta inconstitucional

*Le correspondió a la Corte Constitucional resolver los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿El numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 desconoce la reserva de ley estatutaria prevista en el literal c) del artículo 152 de la Constitución Política, en lo relativo a las funciones electorales, al tratarse de una ley ordinaria y disponer que cuando se invoquen las causales 3 y 4 del artículo 275 de la misma ley, es requisito de previo para poder demandar la elección, el haber sido sometido el asunto a examen de la autoridad administrativa electoral correspondiente, antes de la declaratoria de la elección, por cualquier persona? (ii) ¿La carga de someter la situación que podría constituir un vicio de la elección al examen de la autoridad administrativa electoral competente, de manera previa a la presentación de la demanda, constituye un obstáculo inconstitucional al acceso a la justicia, en cuanto resulta ser de imposible cumplimiento?. Para responder a estos problemas jurídicos, la Corte analizó, por una parte, el contenido y la extensión de la reserva de ley estatutaria en lo relativo a la función electoral y, por otra parte, la constitucionalidad de las condiciones y cargas para el acceso a la justicia. La Sala plena concluyó que la norma acusada contenida en la Ley 1437 de 2011 reguló competencias en materia de escrutinios diferentes a las previstas en el Código Electoral y, por consiguiente, desconoce la reserva de ley estatutaria, por cuanto adiciona causales de reclamación susceptible de ser presentadas durante el escrutinio a cargo de las autoridades electorales. (...) Igualmente, precisó que, de acuerdo con la normatividad vigente, a parte de la inconstitucionalidad derivada del desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, el funcionamiento de la reclamación previa como requisito para acceder a la justicia resulta inconstitucional.*

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**-Inexistencia por formulación de un cargo diferente

**FUNCION ELECTORAL**-Reserva de ley estatutaria

**FUNCIONES ELECTORALES**-Definición

**RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE FUNCION ELECTORAL**-Alcance

**RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE FUNCION ELECTORAL**-Jurisprudencia constitucional

**LEY ESTATUTARIA**-Contenido y alcance

**LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN FUNCIONES ELECTORALES**-Alcance de la regulación

**CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**-Requisito de procedibilidad de acción de nulidad electoral el haber sometido previamente el vicio ante autoridad electoral, constituye regulación indirecta de reclamaciones dentro del escrutinio

**ACCESO A LA JUSTICIA**-Condiciones y cargas/**DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA**-Margen de configuración legislativa/**DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA**-No solo implica que las condiciones y cargas sean previstas por el legislador, sino que éstas sean realizables y proporcionadas y que exista certeza respecto de la manera de cumplirlas/**CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE DESARROLLO DE REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD PREVISTO EN ARTICULO 237 DE LA CONSTITUCION POLITICA**-Límites

*El derecho fundamental de acceso a la justicia no sólo implica que las condiciones y cargas sean previstas por el legislador, sino que éstas sean realizables, razonables y proporcionadas y que exista certeza respecto de la manera de cumplirlas, de suerte que el no cumplimiento dependa exclusivamente de la voluntad consciente del justiciable, o de su falta de cuidado o diligencia, mas no de la ausencia de claridad o de la complejidad del sistema. Las cargas confusas o excesivamente difíciles para el acceso a la justicia, que impiden que incluso la persona medianamente diligente esté en capacidad de cumplirlas para poder acceder a la justicia, resultan a todas luces inconstitucionales. Esto quiere decir que (i) el legislador tiene competencia para desarrollar el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 237 de la Constitución Política. Sin embargo, su competencia se encuentra doblemente limitada: por una parte, (ii) la regulación concreta de dicho requisito de procedibilidad debe realizarse mediante una ley estatutaria al regular una materia relativa la función electoral, por otra, (ii) la configuración normativa concreta de las condiciones para el cumplimiento de dicha carga procesal extrajudicial, debe ser objetiva y clara para los justiciables, de tal suerte que en su articulación con los procedimientos de votación, escrutinio y declaración de la elección, existan las oportunidades claramente establecidas para cumplir adecuadamente este requisito previo para demandar la nulidad de la correspondiente elección.*

Expediente: D-11676

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

Actor: Alfredo Beltrán Sierra

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., tres (03) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial la prevista en el artículo 241.4 de la Constitución, una vez cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la Acción Pública consagrada en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, el ciudadano Alfredo Beltrán Sierra demanda la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

Mediante providencia del 7 de octubre de 2016, el Magistrado sustanciador dispuso: admitir la demanda contra la norma en mención, al constatar que, respecto de estos cargos, se reunían los requisitos exigidos por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991; correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución; fijar en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma y comunicar, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, la iniciación del mismo al Presidente de la República, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Presidente del Congreso y al Ministro de Justicia y del Derecho.

Se invitó a participar en el presente juicio al Ministerio del Interior, a la Defensoría del Pueblo, a la Policía Nacional, a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a la Alcaldía de Medellín, a la Alcaldía de Barranquilla, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, a la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, a la Facultad de Jurisprudencia y a la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario, a la facultad de derecho de la Universidad de la Sabana, a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana, a la facultad de derecho de la Universidad Libre, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, a la Facultad de Derecho de la Universidad del Cauca, a la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la presente demanda.

### A. NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto del numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. Se resaltan los apartes demandados:

#### LEY 1437 DE 2011

(enero 18)

#### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

#### 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:*

(...)

*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.”.*

### B. LA DEMANDA

Solicita el actor que se declare la inconstitucionalidad del numeral 6º de la Ley 1437 de 2011, toda vez que la materia objeto de regulación requiere de un desarrollo mediante ley estatutaria, como lo exige la Constitución Política en el art. 152 literal c), en cuanto su contenido se

refiere a una típica función electoral. Por lo tanto, manifiesta el demandante que mientras la mencionada ley no se expida, no es posible al juez electoral exigir la satisfacción de tales requisitos de procedibilidad a cumplirse ante la autoridad administrativa encargada de realizar el procedimiento de escrutinio y declaración de las elecciones de carácter popular. En su concepto, es a la ley estatutaria a la que compete determinar cuáles son las irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio que pueden ser objeto de conocimiento de la autoridad administrativa electoral, para luego precisar las causales de nulidad electoral que han de requerir el cumplimiento de dicho requisito para poder acceder a la justicia administrativa. El demandante aclara, no obstante, que el objeto de la demanda no es cuestionar este requisito como tal, pues es un requerimiento de orden constitucional, que debe cumplirse, sino la determinación mediante una ley ordinaria de las hipótesis en las que el juez electoral lo debe exigir como un requisito para la admisión de la demanda de nulidad electoral.

Señala que esta Corte ha reiterado, entre otras, en las sentencias C-226 de 1994 y C-811 de 2011, que la función electoral, en especial su determinación, dada su importancia, requiere de la discusión y procedimiento agravado propio de leyes estatutarias para regular todos los aspectos que toquen con la democracia como lo son, el proceso de escrutinio y declaración de la elección en cabeza de los órganos administrativos electorales, específicamente el Consejo Nacional Electoral; organismo que actualmente cumple unas funciones, al igual que sus delegados, típicamente electorales, que en lo que interesa en la demanda, versan sobre su competencia para conocer de las reclamaciones que se presentan desde el momento del escrutinio hasta el momento de declarar la elección. En este sentido, manifiesta que las competencias del Consejo Nacional Electoral, en especial las relacionadas con la definición de los escrutinios deben estar reguladas únicamente mediante una ley estatutaria, que actualmente es inexistente. Para el demandante, esta ley debería incluir todo lo relativo al desarrollo de votaciones, escrutinio y declaración de elección, así como el procedimiento a seguir para hacer reclamaciones en caso de hechos que puedan alterar la verdad electoral, que por su naturaleza de típica función electoral, requieren de una ley estatutaria.

Sostiene que resulta preocupante que el referente normativo que desarrolla el numeral 3° del art. 265 constitucional sea el Código Electoral, Decreto 2242 de 1986, norma preconstitucional que en su art. 192 regula la competencia de las autoridades electorales para conocer y decidir sobre las reclamaciones presentadas al momento del escrutinio. Este Decreto establece doce causales de reclamación, que son las únicas circunstancias que en la actualidad pueden dar origen a reclamaciones ante el órgano administrativo electoral, y consecuentemente, no podrá este órgano conocer de hechos diferentes a los enumerados en el Código Electoral, salvo que emplee la facultad de revisión, que tampoco ha sido objeto de regulación por parte del legislador estatutario. Resalta, además, que ese artículo no prevé hechos o circunstancias que en los términos de la norma acusada deben ser objeto del requisito de procedibilidad. Entonces, concluye el actor que actualmente, salvo las normas preconstitucionales, no existe una normativa que establezca cuáles son los hechos o causas que activan la competencia constitucional del órgano electoral para atender los litigios y controversias originadas con el proceso de escrutinios hasta la declaración de la elección. Por ende, la falta de regulación estatutaria en la materia impide que se pueda exigir, por parte del juez electoral, el requisito constitucional que introdujo el numeral 7° del artículo 237, del Acto Legislativo 01 de 2009, y a su juicio, este requisito de procedibilidad fue el que en principio pretendió regular el legislador ordinario en las normas acusadas en la demanda.

Explica el demandante que la primera de las normas a las que remite la norma controvertida (numeral 3° Art. 275 de la Ley 1437 de 2011) requiere, como se ha dicho, de una regulación previa por parte del legislador estatutario que determine y estipule en qué casos y cómo se puede reclamar ante la autoridad electoral en razón de la alteración de los documentos con el propósito de afectar los resultados electorales o cuando ellos pueden contener datos contrarios a la verdad.

La segunda de éstas (numeral 4° Art. 275 de la Ley 1437 de 2011), resulta a juicio del actor de imposible cumplimiento toda vez que en la práctica, no existe un momento previo que permita a los interesados reclamar sobre el procedimiento empleado para la adjudicación de las respectivas curules, pues este es un acto concomitante con la declaración de elección, que una vez hecha conlleva a que el órgano electoral pierda competencia para pronunciarse sobre el mencionado acto. En el mismo orden de ideas, plantea que el cumplimiento del requisito de procedibilidad desconoce la competencia de los órganos electorales, quienes por disposición constitucional, va hasta la declaración de la respectiva elección, situación que se presenta inmediatamente después de emplear el sistema electoral respectivo, razón por la cual es al juez electoral y no al órgano administrativo electoral al que le corresponde conocer de esta circunstancia, sin tener que cumplir dicho requisito, dado que no hay un espacio para ello. En fin, para el actor interponer recursos ante dicho órgano, sin que ello sea posible, se erige en una barrera de acceso a la administración de justicia al negar toda posibilidad de acudir al juez electoral para que este conozca de las irregularidades. Así, insiste que la organización de esa etapa previa, que posibilite la reclamación, es una materia reservada a una ley estatutaria.

7. Finalmente, concluye la demanda que, a pesar de la inexistencia de ley estatutaria que regule este elemento de la función electoral, actualmente los jueces electorales han dejado de valorar un 98% de las acusaciones en estas causas, por la aplicación del requisito de procedibilidad, que a su juicio no puede ser exigido.

## **C. INTERVENCIONES**

### **1. De entidades públicas**

#### *a. Defensoría del Pueblo*

La Defensora delegada para asuntos constitucionales[1], solicita la inhibición de la Corte Constitucional en el presente caso.

Considera que la demanda no reúne los requisitos mínimos exigidos por esta Corte para realizar un juicio de fondo. En concreto, sostiene que **b**, la demanda carece de certeza, claridad y especificidad. Considera la interviniente que no existe claridad respecto de si existen causales diferentes de reclamación ante la autoridad electoral a las señaladas en el artículo 192 del Decreto 2241 de 1986 o también deben considerarse las que incluyó el legislador en el artículo 175 del CPACA. Considera que la demanda carece de certeza ya que el requisito de procedibilidad es una norma de carácter procesal que puede ser analizada sin necesidad de recurrir a las causales de reclamación, como indebidamente lo realiza el demandante. A su juicio, la falta de certeza se concreta en el hecho de acusar la norma relativa al requisito de procedibilidad, pero argumentar la inconstitucionalidad de las causales de reclamación administrativa. Para la Defensoría del Pueblo, el demandante cuestiona, en realidad, las causales de reclamación, mas no el hecho de que su ejercicio sea requisito para poder demandar. En este sentido, considera que la demanda no es clara al resultar sin coherencia argumentativa. La demanda carecería también de especificidad, al no haber concretado la argumentación respecto del numeral 6 del artículo 161 del CPACA, sino respecto de las causales de reclamación.





Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.  
Normograma del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA  
n.d.  
Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)

