

Sentencia C-332/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA TERMINO PARA IMPUGNACION DE LOS ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Estarse a lo resuelto en sentencia C-089 de 1994

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Definición

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Carácter integral, definitivo y efectos de cosa juzgada

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ESTATUTARIAS CON POSTERIORIDAD A LA REVISION INTEGRAL-Condiciones

(...) el mismo precedente ha admitido la competencia de esta Corte para conocer de la constitucionalidad de leyes estatutarias con posterioridad a la revisión integral que realiza de forma previa a la sanción de la ley, siempre y cuando: (i) se esté en presencia de un vicio de forma frente a los trámites subsiguientes que debe surtir el proyecto para convertirse en ley; o (ii) se presente una modificación posterior de la Constitución o de la conformación de las normas que integran el bloque de constitucionalidad. En ambos casos, técnicamente, no existe cosa juzgada constitucional; en el primero, porque se trata de una irregularidad posterior al control previo y, en el segundo, porque el parámetro de comparación es distinto, lo que permite adelantar un juicio sobre dichas materias.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL Y NUEVO JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de la demanda son más rigurosos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de carga argumentativa

Referencia: Expediente D-13455.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7 (parcial) de la Ley 130 de 1994, “por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”.

Actores: Juan Felipe Díez Castaño, Carlos Andrés Echeverri Valencia y Andrés Felipe Roncancio Bedoya.

Magistrado Sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

Bogotá D. C., veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la siguiente sentencia, con fundamento en las siguientes

I. ANTECEDENTES

1. 1. Demanda de inconstitucionalidad

1.1. Texto demandado

El día 14 de agosto de 2019, los ciudadanos Juan Felipe Díez Castaño, Carlos Andrés Echeverri Valencia y Andrés Felipe Roncancio Bedoya presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el aparte normativo contenido en el artículo 7 de la Ley 130 de 1994, en el que se determina que la facultad de los ciudadanos para impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas de los estatutos de los partidos y movimientos políticos así como las decisiones de sus autoridades, por ser contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo Nacional Electoral, es de veinte días desde la adopción de la respectiva decisión.

A continuación, se transcribe y subraya el texto impugnado:

(Marzo 23)

Diario Oficial No. 41280, del 23 de marzo de 1994

Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 7o. OBLIGATORIEDAD DE LOS ESTATUTOS. La organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos. Cualquier ciudadano, dentro de los veinte días siguientes a la adopción de la respectiva decisión, podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo Nacional Electoral, o las decisiones de las autoridades de los partidos y movimientos tomadas contraviniendo las mismas normas.

Los partidos y movimientos inscribirán ante el Consejo Nacional Electoral los nombres de las personas que, de acuerdo con sus estatutos, hayan sido designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno y administración, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de la respectiva designación. El Consejo Nacional Electoral podrá, de oficio o a solicitud de cualquier persona, exigir que se verifique la respectiva inscripción y aun realizarla si dispone de la prueba correspondiente. Cualquier ciudadano podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de esas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a la misma, por violación grave de los estatutos del partido o movimiento. Para todos los efectos, el Consejo Nacional Electoral sólo reconocerá como autoridades de los partidos y movimientos a las personas debidamente inscritas ante él.”

1.2. Cargos

Según los accionantes, la restricción temporal establecida en el aparte normativo impugnado desconoce los artículos 107, 1, 4 y 40 de la Carta Política, por las razones que se indican a continuación.

1.2.1. En primer lugar, argumentaron que, según el artículo 107 superior, los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, pero que la norma impugnada restringe indebidamente el acceso a los mecanismos que podrían hacer efectiva aquella responsabilidad, por vía de permitir el saneamiento de las violaciones de los estatutos a las

normas superiores del ordenamiento jurídico.

Advirtieron que el Acto Legislativo 01 de 2009 pretendió robustecer los procesos de constitucionalización de los partidos y movimientos políticos para que, sin perjuicio de su autonomía, su estructura y su funcionamiento se sujete a los principios básicos que orientan la organización política, como el de ser democrática e incluyente. En este contexto, adujeron que el artículo 107 de la Carta Política, modificado por el citado acto legislativo, determinó que los partidos y movimientos políticos serían responsables por toda violación a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, buscando con esto promover la constitucionalización del sistema político colombiano.

Pese a ello, argumentaron que el precepto demandado impone una barrera temporal a la materialización de este objetivo, “restringiendo desproporcionadamente lo dispuesto en el artículo 107 de la carta superior, relativo a la responsabilidad de los partidos políticos por violación a las normas que rigen su organización y funcionamiento, entre las cuales se encuentra la propia Constitución Política de 1991 (...) como quiera que el breve periodo señalado en la norma para ejercer el medio de control, impide que los ciudadanos protejan de una manera eficaz el régimen constitucional vigente (...) lo que de contera conlleva entonces a que un lapso de tiempo tan exiguo, haga nugatoria la responsabilidad de la organización política por la violación a la Constitución de 1991, permitiendo sanear dichas violaciones estatutarias por el paso del tiempo (...) y tornar las normas estatutarias impermeables a la Constitución Política”.

Al respecto, los demandantes argumentaron que esta última conclusión es la que se desprende de la disposición impugnada, “pues al no existir otro medio impugnativo idóneo, ni tampoco una medida de oficio que de manera posterior al aval del CNE faculte al Estado para realizar un control de los estatuto de las organizaciones políticas que no estén conformes a la Constitución, entonces se puede inferir que transcurrido el plazo de 20 días para interponer la impugnación (...) las aludidas disposiciones contrarias a la Constitución, del estatuto, quedaron saneadas”.

A su juicio, este saneamiento resulta insostenible porque, en virtud de la supremacía constitucional, estos vicios no pueden ser saneados por el paso del tiempo, y debe existir algún mecanismo que impida la pervivencia de disposiciones legales o infra legales que se

opongan al ordenamiento superior. De esta manera, al establecerse una restricción temporal al único mecanismo previsto en el sistema jurídico para materializar la responsabilidad de los partidos políticos por la introducción de reglas estatutarias inconstitucionales, se anula el principio de responsabilidad previsto en el artículo 107 de la Carta Política, pues aunque en principio existen otras vías procesales para controlar la actividad de dichas organizaciones, estas, a su juicio, no tienen por objeto controlar la constitucionalidad o la legalidad de los estatutos, o carecen de la idoneidad y eficacia para ello.

En concreto, según los demandantes, ninguno de los instrumentos que se mencionarán a continuación puede sustituir el del artículo 7 de la Ley 130 de 1994, por las siguientes razones: (i) la acción electoral y figura de la pérdida de investidura tienen un propósito distinto; (ii) aunque teóricamente sería posible demandar los actos administrativos mediante los cuales se avalan los estatutos de los partidos políticos a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, esta acción tiene un término de caducidad de cuatro meses, con lo cual, transcurrido este plazo los vicios de los estatutos se entienden saneados, y, además, debe actuarse mediante apoderado judicial por no ser una acción pública, lo cual afecta “el principio expansivo de la democracia propio del artículo 1 que fue enrostrado como vulnerado dentro del cargo primero de inconstitucionalidad, pues se indicaría con ello que los abogados solo pueden ejercer control a las organizaciones mediante una acción que requiere abogado (...) aspecto que no es compatible con la noción de una democracia material”; (iii) el instrumento de la revocatoria carece igualmente de idoneidad, pues cuando el acto administrativo cuya revocatoria directa se pretende es de carácter particular y concreto, el mecanismo procede solo con el consentimiento del particular afectado, esto es, con el consentimiento del respectivo partido político, lo que no sería viable en la hipótesis analizada; (iv) lo propio ocurre con las acciones populares, pues en la sentencia SU-585 de 2017 la Corte Constitucional sostuvo que este mecanismo no era idóneo para ejercer el control sobre las disposiciones estatutarias de un partido político; (v) finalmente, la acción de tutela tiene por objeto la protección de los derechos fundamentales frente a vulneraciones concretas y específicas, por lo cual, en este escenario únicamente se podría ordenar la inaplicación de una disposición estatutaria que provoque la vulneración iusfundamental en un caso concreto, mas no declarar la invalidez u ordenar la inaplicación general de la misma.

Por lo anterior, a su juicio, el único instrumento abierto a la ciudadanía para salvaguardar el principio de supremacía constitucional y la responsabilidad de los partidos políticos frente a

disposiciones estatutarias ilegales o inconstitucionales, es el que se encuentra en la norma impugnada.

1.2.2. Corolario de lo anterior, los accionantes también sostuvieron que la restricción temporal anula el principio de participación política consagrado en los artículos 1° y 40 de la Constitución Política, pues como a través de estas organizaciones se ejerce el poder político, los ciudadanos tienen el derecho a ejercer control sobre su organización y su funcionamiento y, en este escenario, afirmaron que el otorgamiento de un plazo reducido para impugnar las disposiciones estatutarias que contravengan el ordenamiento constitucional, vulnera el derecho ciudadano a intervenir en las dinámicas de estas organizaciones.

Al respecto, explicaron que con la imposición de la restricción temporal se anula la efectividad del medio impugnativo abierto a la ciudadanía, en la medida que, si bien la imposición del plazo puede responder al objetivo legítimo del legislador de preservar la seguridad jurídica para que el régimen normativo al que se encuentran sometidos los partidos y movimientos políticos no sea objeto de escrutinio permanente e indefinido, el efecto jurídico del lapso objeto de reproche es el cercenamiento e incluso la anulación del derecho de participación política, porque transcurrido el plazo legal de los veinte días los ciudadanos ya no podrían impugnar la respectiva decisión y, en consecuencias, reiteraron que de esa forma quedarían senados los vicios que pudieran tener los estatutos de las organizaciones políticas.

1.2.3. En síntesis, los accionantes sostuvieron que la incompatibilidad entre el aparte normativo demandado y la Carta Política es clara y palmaria, pues aquel infringe las disposiciones constitucionales relacionadas con los principios de participación política y de responsabilidad de los partidos políticos. Primero, porque, según afirman, el plazo irrisorio de 20 días para impugnar los estatutos de los partidos político diluye y diezma desproporcionadamente la responsabilidad de estas organizaciones, pues a partir de ese momento ningún órgano jurisdiccional se encuentra habilitado para corregir los yerros de las normas estatutarias, con lo cual, desde ese instante no sería exigible ningún tipo de responsabilidad a tales partidos y movimientos por la infracción de la Constitución Política.

Y segundo, porque este plazo, a su juicio, también anula la participación política de la ciudadanía, pues una vez transcurridos los veinte días para controvertir los estatutos, las

personas pierden la facultad para exigir la anulación de las disposiciones que consideren contrarias al ordenamiento superior, y con ello los ciudadanos quedan “desprovistos de cualquier tipo de acción o medio impugnativo eficaz que permita acusar los estatutos fundantes de los partidos políticos”. Y como el artículo 40 superior determina que todos los ciudadanos pueden participar en el control del poder político, y dicho poder se materializa a través de los partidos y movimientos políticos, la facultad para controvertir estatutos contrarios a la Constitución para que estos no sean una “rueda suelta”, es consustancial al principio de participación.

2. %1.2. Solicitud

Con fundamento en las consideraciones anteriores, los accionantes solicitaron, primero, que se dé trámite al proceso judicial con fundamento en el principio pro actione, y segundo, que se declare la inexequibilidad de la expresión demandada.

1. Trámite procesal

2.1. Mediante auto del 12 de septiembre de 2019, el magistrado sustanciador advirtió que el escrito de acusación no aportó los elementos estructurales de la controversia constitucional, pues, por un lado, estimó que había partido de un entendimiento de la normatividad acusada que no se desprende de su tenor literal y, por otro, consideró que no daba cuenta ni especificaba las razones de la oposición entre la medida impugnada y el ordenamiento constitucional. Por tanto, concedió a los demandantes tres días a partir de la notificación del auto para que, según las especificaciones de la parte considerativa de dicha providencia, corrigieran su escrito.

2.2. El 19 de septiembre de 2019, los accionantes presentaron la corrección de la demanda y, luego de examinar el escrito, el magistrado sustanciador encontró que, prima facie, la demanda cumplía las exigencias previstas en el Decreto 2067 de 1991 para un pronunciamiento de fondo, a partir de los cargos que los demandantes culminaron de exponer en los términos explicados en el numeral 1.2. supra.

Por esta razón, en auto del 4 de octubre del mismo año, se admitió la demanda, así como también se resolvió correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera concepto, fijar en lista la disposición con el objeto de que fuese impugnada o defendida por

cualquier ciudadano, y comunicar la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Consejo Nacional Electoral, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Igualmente, el magistrado sustanciador invitó a participar a las siguientes personas e instituciones, para que se pronunciaron sobre las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad o suministraran insumos de análisis en la resolución de la controversia judicial: (i) Misión de Observación Electoral; (ii) Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano, Movimiento Apertura Liberal, Partido Convergencia Ciudadana, Partido Cambio Radical Colombiano, Partido Verde Opción Centro, Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO, Movimiento Alianza Social Indígena, Movimiento Independiente de Renovación Absoluta MIRA, Partido Social de Unidad Nacional, Partido Polo Democrático Alternativo, Partido Colombia Democrática, Movimiento Colombia Viva, Partido ALAS — Equipo Colombia, Movimiento Nacional Afrocolombiano “AFRO”, y Movimiento Alianza Social Afrocolombiano “ASA”; (iii) las facultades de Derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Sabana, del Rosario, Libre, EAFIT, de Antioquia y de Ibagué; (iv) la Academia Colombiana de Jurisprudencia y el Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

1.1. Luego de dichas actuaciones, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y el Ministerio del Interior intervinieron en el proceso, tal y como se reseñará a continuación.

2. Intervenciones

3.1. Academia Colombiana de Jurisprudencia

3.1.1. Esta organización consideró que la Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-089 de 1994, pues en esa providencia, al decidir sobre la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que se convirtió en la Ley 130 de 1994, estimó que su artículo 7 estructura un medio expedito encaminado a excluir del ordenamiento los estatutos o las decisiones contrarias a la Constitución o la ley.

3.1.2. De todas formas, también advirtió que esta corporación hizo dicho análisis antes de las modificaciones del Acto legislativo 01 de 2009 y la ley 1475 de 2011 que lo desarrolla, a

partir de las cuales se instituyeron controles legales adicionales para hacer más exigente la responsabilidad de los movimientos y partidos políticos que reclaman los actores.

3.1.3. Por ende, en subsidio consideró que, si con base en dicha apreciación se concluye que no existe cosa juzgada constitucional, la disposición acusada se debería declarar exequible, por las siguientes razones:

(i) A su juicio, la posibilidad del Consejo Nacional Electoral para sancionar a los partidos y movimientos políticos no está supeditada a la impugnación que puedan hacer los ciudadanos, ya que la facultades sancionatorias de aquella corporación, conforme se desprende del artículo 8 de la Ley 130 de 1994, permanecen en el tiempo y, por esa razón, no acaece que las “disposiciones estatutarias internas de los partidos políticos que vulneren la Constitución queden saneadas, luego del transcurso del tiempo”, como lo dicen los actores. Es más, el mismo artículo 7 de la ley 130 de 1994 concibe como opcional aquella impugnación, cuando señala “cualquier ciudadano podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral (...)” (negrilla fuera del texto legal).

(ii) El lapso establecido en el aparte normativo demandado no podría afectar, como lo dicen los demandantes, el derecho consagrado en el artículo 40 constitucional, pues una cosa es el poder político y otra los partidos y movimientos políticos. Lo primero, es una expresión del Estado a través de su organización política, mientras que los partidos políticos tienen por vocación acceder al poder político, pero no son el poder político, ni siempre acceden al mismo así sean una expresión de la sociedad civil con dicha vocación.

(iii) Aunque para los accionantes el término que se consagra en el aparte demandado limita la garantía consagrada en el artículo 40 superior, no desarrollaron la supuesta falta de proporcionalidad del mismo y, por el contrario, según la sentencia SU-498 de 2016, el diseño de los procedimientos es una competencia del legislador que se ajusta a la Constitución Política en la medida que impone deberes específicos de conducta y asigna responsabilidades ante la inobservancia de esos deberes, pues la fijación de cargas y consecuencias negativas frente a su desatención resultan necesarias para la seguridad jurídica, la celeridad de los procesos y, en general, el debido proceso, de manera que si bien las reglas procesales sirven para materializar los valores y el derecho sustancial, esa función no habilita el desconocimiento de las disposiciones instrumentales ni flexibiliza su aplicación.

2.1. Ministerio del Interior

3.2.1. Aunque para la entidad los planteamientos de la demanda no cumplen la claridad, especificidad y pertenencia que harían viable el escrutinio judicial, pues a su juicio el fundamento de los cargos responde a una lectura subjetiva de las normas hecha por los accionantes, también consideró que en el asunto objeto de estudio existe cosa juzgada, ya que en la sentencia C-089 de 1994 se resolvió definitivamente la constitucionalidad de la disposición jurídica a la que pertenece el aparte normativo demandado.

Concretamente, afirmó que hay identidad entre la expresión acusada en esta ocasión y lo que la Corte examinó en aquel proceso, cuando advirtió que el artículo 7 contentivo del aparte impugnado estructura un medio expedito enderezado a excluir del ordenamiento los estatutos o las decisiones contrarias a la Constitución o la ley. En consecuencia, solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en dicha providencia.

3.2.2. No obstante lo anterior, adujo que si esta corporación llega a estimar pertinente entrar al fondo de asunto, debería tener en cuenta, por un lado, que la legitimidad de las normas procesales está dada en función de su proporcionalidad y razonabilidad y, por otro, la necesidad de que el engranaje procesal sea coherente y equilibrado con el fin de evitar una violación al debido proceso, que no solo ocurriría por la omisión de la respectiva regla procesal o por la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino por el hecho de que esta resulte excesiva y desproporcionada frente al resultado que se busca obtener con su utilización.

De manera que, a su juicio, un análisis que aborde el problema jurídico constitucional a partir de dichas aristas arrojaría como resultado la exequibilidad del aparte normativo impugnado, pues además que el legislador tiene la libertad de configuración de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, el lapso que reprochan los actores y que permite a cualquier ciudadano controvertir los estatutos y decisiones de los partidos y movimientos políticos “es razonable y proporcional en armonía con los artículos 107, 1, 4 y 40 de la Carta Política, respetando el derecho ciudadano a intervenir en las dinámicas de las mencionadas organizaciones”.

3. Concepto del Procurador General de la Nación

4.1. En primer lugar, El Procurador General de la Nación advirtió que, si bien la norma demandada hace parte de una ley estatutaria cuyo proyecto se sometió al control de constitucionalidad automático y previo a la sanción de la ley, en este caso no se configura la cosa juzgada, pues luego de aquel estudio existió una modificación de la Constitución que hace parte del parámetro de la revisión de constitucionalidad que la Corte haría en esta oportunidad. Puntualmente, adujo que los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009 redireccionaron la regulación legislativa en la responsabilidad de los partidos y movimientos políticos, razón por la cual existe un cambio en el parámetro de control que habilita un nuevo pronunciamiento.

4.2. En segundo lugar, la Vista Fiscal solicitó que se declare la exequibilidad del aparte impugnado por los cargos formulados en la demanda, con base en las siguientes razones:

(i) Los derechos políticos están consagrados en el artículo 40 constitucional y son instrumentos ciudadanos para incidir en la estructura y el proceso político, de forma que se facilite la consolidación de una democracia participativa y el ciudadano pueda ser parte de la toma de decisiones en asuntos públicos, sin que, por esa razón, el ejercicio de los mismos implique dejar huérfano de términos un acto tan particular y concreto como la impugnación de los estatutos de un partido.

Incluso, en cualquier caso, entender lo contrario significaría, por ejemplo, que un ciudadano se pueda postular en cualquier momento para ser elegido e ignorar el calendario electoral dispuesto por las autoridades competentes, o que cualquier disposición legal que contemple un término para el inicio de una actuación administrativa o judicial resulte inexecutable bajo el laxo argumento de obstaculizar el poder político del ciudadano.

(ii) Los demandantes, equivocadamente, ven en la impugnación de los estatutos el ejercicio de un derecho que no merece límite temporal para su ejercicio por fundamentarse en un posible desconocimiento de la Constitución y la ley, pues olvidan que tanto la Carta Política como las leyes y normatividad complementaria, e incluso los mismos estatutos han creado un sistema de responsabilidad disciplinaria y ética de los partidos por sus actividades, a lo que se agrega la función de inspección, vigilancia y control de la organización electoral que, según el artículo 265 superior, recae en el Consejo Nacional Electoral.

(iii) Los estatutos no son rígidos ni tienen el carácter de inmodificables, y es la misma

mutación de la ley la que les ha conferido el espacio para que se ajusten a las nuevas dinámicas constitucionales y legales, por lo que en cualquier momento un partido o movimiento político puede tomar las medidas que estime pertinentes de cara a una posible contrariedad entre alguna norma estatutaria y otra constitucional o legal.

(iv) Pretender otorgar la calidad de una acción pública, como la de inconstitucionalidad, a un trámite administrativo como la impugnación de los estatutos de un partido o movimiento político desdibujaría el verdadero fin de aquella, pues, conforme lo ha sostenido la Corte Constitucional, “los partidos y movimientos políticos no son entidades públicas que integren la estructura del Estado, sino en virtud del principio de separación de lo público y lo privado y de la autonomía constitucional de los partidos y movimientos políticos, son instituciones intermedias, mas no públicas, relevantes para el interés general, constituidas en desarrollo de los derechos políticos de las personas, del derecho de asociación y del pluralismo político (...) Son plataformas ideológicas, mecanismos de expresión y participación democrática que canalizan las pretensiones de acceso al poder público y de control al mismo y resulta claro que la realización de reformas de los estatutos internos del partido, no constituye una función administrativa atribuida a los partidos políticos, sino el ejercicio natural de su capacidad de autogestión”.

(v) Además de que el aparte demandado materializa los postulados constitucionales que protegen la autonomía administrativa y financiera de los partidos y movimientos políticos, el legislador tiene la competencia para determinar los procedimientos, fijar cargas y prever las consecuencias de la acción o inacción de los interesados, pues solo así se garantizan, entre otros principios y derechos, la seguridad jurídica, la celeridad de los procesos, la preclusión y el debido proceso.

1. 1. Competencia

Este tribunal es competente para resolver la controversia planteada, en la medida en que corresponde a una acción de inconstitucionalidad contra una prescripción legal, asunto que en virtud del artículo 241.4 de la Carta Política, debe ser resuelto por esta corporación.

2. Asuntos a resolver

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, corresponde a la Corte resolver las

siguientes cuestiones:

2.1. La Sala verificará si frente a las acusaciones que eventualmente permitirían llevar a cabo un juicio de fondo se está en presencia de una cosa juzgada constitucional, pues, como se advirtió por la Vista Fiscal y los intervinientes, el aparte normativo demandado hace parte de una ley estatutaria, cuyo proyecto se sometió al control de constitucionalidad automático y previo a la sanción de la ley, en los términos expuestos en la sentencia C-089 de 1994.

En este punto la Corte también deberá establecer la procedencia del escrutinio judicial propuesto por los actores a partir de los cuestionamientos que surjan contra la aptitud del escrito de acusación, pues, por ejemplo, el Ministerio del Interior estimó que las acusaciones de inconstitucionalidad no admitían un pronunciamiento de fondo ya que a su juicio los planteamientos de la demanda no cumplen con la claridad, especificidad y pertenencia que harían viable el escrutinio judicial y, en todo caso, aunque por regla general el examen sobre la aptitud de la demanda se debe realizar en la etapa de admisibilidad, el ordenamiento jurídico permite que este tipo de decisiones se adopten en la sentencia teniendo en cuenta que en algunas ocasiones no es evidente el incumplimiento de las exigencias mínimas que permiten adelantar el juicio de constitucionalidad, lo que motiva un análisis con mayor detenimiento y profundidad por parte de la Sala Plena.

2.2. Sólo en caso de que existan acusaciones que cumplan con las cargas mínimas del juicio de constitucionalidad y que, además, no estén amparadas bajo la figura de la cosa juzgada, se procederá con su examen de fondo, previo planteamiento del problema jurídico y de la fijación de las materias susceptibles de pronunciamiento.

3. Viabilidad del escrutinio judicial

3.1. La cosa juzgada constitucional es una institución jurídica procesal que tiene fundamento en el artículo 243 superior, y que parte de la base de otorgar a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. De ella surge una restricción negativa consistente en la imposibilidad de que el juez vuelva a conocer y decidir sobre lo resuelto.

3.2. Por lo demás, aunque dicha institución jurídica ha sido objeto de varios pronunciamientos en los que esta Corte ha destacado su finalidad, funciones y

consecuencias, así como las distintas modalidades que puede presentar, en esta ocasión las consideraciones se formularán sobre la base de que en la providencia C-089 de 1994 la Corte realizó el control automático y previo del proyecto de ley estatutaria que se convirtió en la Ley 130 de 1994, cuyo artículo 7 (parcial) fue acusado en la demanda objeto de estudio. Por tanto, en esta oportunidad cabe realizar algunas precisiones acerca de la cosa juzgada que se presenta en las sentencias que evalúan la constitucionalidad de los proyectos de las leyes estatutarias, a saber:

3.2.1. El examen previo y automático que esta corporación realiza a esa clase de leyes se caracteriza por ser, además, un control integral, pues supone la confrontación de totalidad de las disposiciones del proyecto de ley respecto de la posible configuración de cualquier vicio material, vicio competencial o vicio de trámite; y definitivo, ya que en principio cierra todo debate constitucional respecto del proyecto de ley.

3.2.2. A partir de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha entendido que, por regla general, el control de constitucionalidad de las leyes estatutarias provoca cosa juzgada absoluta de cada una de las disposiciones que componen un estatuto de esa jerarquía y, por ende, no se puede volver a iniciar un juicio de validez sobre las mismas.

3.2.3. No obstante, el mismo precedente ha admitido la competencia de esta Corte para conocer de la constitucionalidad de leyes estatutarias con posterioridad a la revisión integral que realiza de forma previa a la sanción de la ley, siempre y cuando: (i) se esté en presencia de un vicio de forma frente a los trámites subsiguientes que debe surtir el proyecto para convertirse en ley; o (ii) se presente una modificación posterior de la Constitución o de la conformación de las normas que integran el bloque de constitucionalidad. En ambos casos, técnicamente, no existe cosa juzgada constitucional; en el primero, porque se trata de una irregularidad posterior al control previo y, en el segundo, porque el parámetro de comparación es distinto, lo que permite adelantar un juicio sobre dichas materias.

3.2.4. En suma, “si bien por regla general la jurisprudencia constitucional ha estimado que los fallos dictados en ejercicio del control integral y definitivo de una ley estatutaria hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, no lo es menos que de forma excepcional es posible debilitarla o enervarla cuando de forma posterior a dicho control se presentan (i) vicios de forma en el trámite subsiguiente que debe cumplirse para que se convierta en ley de la

República; o, (ii) se produce un cambio en el texto constitucional que fue utilizado para adelantar el control previo, o de la conformación de las normas que integran el bloque de constitucionalidad”.

3.3. De acuerdo con lo explicado, la Sala advierte que se configura cosa juzgada frente al cargo según el cual, a juicio de los demandantes, la restricción temporal acusada supuestamente anula el principio de participación política consagrado en los artículos 1 y 40 de la Constitución Política y, en concreto, el derecho de todo ciudadano a participar en el control del poder político que se consagra en esta última disposición constitucional

Puntualmente, las razones que motivan dicho cargo no se subsumen dentro de ninguna de las dos excepciones en virtud de las cuales se podría enervar la cosa juzgada constitucional que, en virtud del control automático, previo, integral y definitivo, se configuró mediante la sentencia C-089 de 1994. Ello, ya que, por un lado, los accionantes no demandaron vicios de procedimiento o forma que se hubiesen podido concretar durante el trámite que surtió el proyecto después de que se profirió dicha providencia para convertirse en ley y, por otro, los artículos 1, 4 y 40 de la Carta Política no han sufrido modificación alguna a partir del cual se pueda pensar que un cambio en esas disposiciones pueda constituir un nuevo parámetro de control, distinto al existente cuando la Corte hizo el examen previo de constitucionalidad.

3.4. Al respecto, por tratarse de una providencia que, de una u otra forma, contiene esta ratio decidendi, vale la pena traer a colación el Auto 205 de 2018, en el que la Sala Plena confirmó el rechazo de una demanda interpuesta contra el artículo 9 (parcial) de la Ley 130 de 1994, es decir, aquella que también contiene el aparte normativo demandado en esta ocasión, pues además en dicho auto la Corte examinó el recurso de súplica como consecuencia de una acción de inconstitucionalidad en la que, tal y como ocurre en esta oportunidad, el actor también alegó la vulneración del artículo 40 superior. En la citada providencia, se explicó lo siguiente:

“Para la Sala Plena la decisión de rechazo no es arbitraria o irrazonable, habida cuenta que, por el contrario, responde a los lineamientos jurisprudenciales que han sido definidos por esta Corporación para debilitar la cosa juzgada constitucional cuando se ha adelantado previamente el control integral y definitivo de una ley estatutaria.

Lo primero que logra identificar la Sala, es que el demandante al plantear dos posibles vías

para debilitar la cosa juzgada constitucional, parte en una de ellas de un supuesto errado y es considerar que la sentencia C-089 de 1994 no tuvo en cuenta la Convención Americana de Derechos Humanos y que, por ende, no hizo un control integral del artículo 9° de la Ley 130 de 1994, lo que conlleva -según el demandante- a una omisión judicial que debe ser reparar mediante un nuevo estudio de constitucionalidad.

Al respecto, como se explicó en líneas precedentes (f.j. 4.2), la naturaleza del control de constitucionalidad de leyes estatutarias que realiza esta Corporación se caracteriza, entre otras, por ser integral. Esto supone que el proyecto de ley estatutario se analiza confrontándolo con la totalidad de los artículos de la Constitución Política, situación que incluye las normas convencionales que se integran en sentido estricto al ordenamiento a través del denominado bloque de constitucionalidad. En particular, la revisión que efectuó este Tribunal en la sentencia C-089 de 1994 al proyecto de ley estatutaria que finalmente terminó identificado como Ley 130 de 1994, goza de esa especial característica de análisis integral, es decir, a pesar de no haber quedado consignado de forma expresa en la parte considerativa de la providencia, el control adelantado en esa oportunidad incluyó como parámetros de examen los artículos 40 Superior y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al igual que todo el texto constitucional. De allí que, por esa vía argumentativa el escrito de subsanación incumple la carga de desvirtuar la existencia de cosa juzgada constitucional en el presente asunto.

De otro lado, en tratándose del otro planteamiento que esgrime para demostrar la inexistencia de la cosa juzgada constitucional, la Sala observa que el actor no logró acreditar que se haya presentado un cambio en el precepto constitucional del artículo 40 Superior que habilite llevar a cabo un nuevo estudio de constitucionalidad, y mucho menos demostró que se haya presentado un cambio en la conformación de la norma correspondiente al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (...)».

En consecuencia, esa vez tampoco se logró controvertir la cosa juzgada que ampara la norma acusada, en la medida que esta corporación ya se pronunció sobre la constitucionalidad del cuerpo normativo en su conjunto como proyecto de ley estatutaria, y el referente constitucional dispuesto en el artículo 40 superior no ha sufrido cambio desde que se realizó dicho control previo.

3.5. Ahora bien, frente al cargo en virtud del cual los accionantes sostuvieron que el aparte normativo demandado desconoce el artículo 107 superior, esta Sala advierte que no cumple con los requerimientos argumentativos mínimos del juicio de constitucionalidad, pues si bien luego de la sentencia C-089 de 1994 existió una modificación de aquella norma constitucional, los demandantes no articularon un argumento para justificar la razón por la cual entienden que la exequibilidad declarada en dicha providencia no se sustentó también sobre el deber de los partidos y movimientos políticos de responder por toda violación a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, más aun teniendo en cuenta que, por un lado, en la misma ley estatutaria se dispuso que en el desarrollo de su actividad los partidos y movimiento políticos están obligados a cumplir la Constitución y las leyes y, por otro, según se explicó en la referida providencia, “[d]ado que los estatutos internos de los partidos y movimientos no pueden contrariar las normas superiores - Constitución, ley y disposiciones del Consejo Nacional Electoral-, ni las decisiones de sus autoridades, (...) la impugnación de los preceptos estatutarios u ordinarios que lleguen a contradecirles ante el Consejo Nacional Electoral, se aviene a la Constitución” .

Así, aunque sobrevino una modificación posterior de la norma constitucional invocada por los demandantes, esto es del artículo 107 superior, los demandantes no construyeron una argumentación para sustentar si materialmente ello supone la modificación del patrón de comparación a partir del cual se realizó el cotejo en el año 1994 y, por tanto, si esto habilitaría el ejercicio del control de constitucionalidad entre esa norma estatutaria y el artículo 107 de la Carta Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009.

3.6. Lo anterior quiere decir que no se presentaron argumentos suficientes para debilitar la cosa juzgada frente al cargo por desconocimiento del deber de responsabilidad de los partidos y movimientos políticos por toda infracción a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación consagrado en el inciso séptimo del artículo 107 superior.

En otras palabras, pese a que el control integral que hizo la Corte respecto de la norma demandada impone a los demandantes una carga argumentativa exigente para demostrar el debilitamiento de la cosa juzgada constitucional, los actores no lograron articular una justificación en ese sentido. Concretamente, los demandantes no presentaron ningún argumento para debilitar la cosa juzgada, por lo que asumir su estudio de fondo equivaldría a un control oficioso y a una flexibilización infundada de la subregla jurisprudencial que ha

advertido el “carácter cualificado de la argumentación en demandas contra disposiciones cobijadas por la cosa juzgada constitucional”, en la medida que “la carga argumentativa debe ser especial y de particular exigencia [pues] ya se ha dado un pronunciamiento que se ocupó del mismo texto normativo”.

3.7. Esto último significa que, “cuando el objetivo de la acción sea que la Corte adelante un nuevo estudio respecto de una disposición que ha sido objeto de sentencia de exequibilidad, los requerimientos de la acción no podrán sopesarse a partir los criterios derivados del principio pro actione sino que, en contrario, resulta legítimo exigir que la demanda presente argumentos razonables y suficientes, que permitan desestimar la presunción de cosa juzgada constitucional absoluta de la que gozan dichos preceptos, so pena que deba rechazarse en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2067/91”.

De manera que, en casos como el que ocupan nuestra atención, la Corte también ha sostenido que “[n]o basta con presentar las normas que, según el demandante, constituyen el nuevo referente de control constitucional; también es necesario acreditar que un nuevo pronunciamiento de la Corte, a la luz de las modificaciones de la Carta, es imprescindible para garantizar su integridad y supremacía”.

3.8. Por ello, aunque en este caso hubo una modificación del parámetro de control constitucional, aquel carácter cualificado de la argumentación no se satisfizo, pues no se explicó el alcance de la modificación y tampoco se demostró en qué sentido dicho cambio es significativo para determinar la validez constitucional de la norma acusada. Incluso, ni siquiera se advirtió si acaso la introducción del deber de responsabilidad de los partidos y movimientos políticos por toda infracción a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación consagrado en el inciso séptimo del artículo 107 de la Constitución Política constituye un cambio del significado material de la Carta, y no se explicaron con detalle si hay razones que puedan demostrar una variación relevante del marco constitucional con fundamento en el cual se llevó a cabo el juzgamiento previo, o la forma en que la Constitución pueda ser entendida de manera distinta en la actualidad, es decir, la relevancia de alguna nueva comprensión constitucional respecto de las razones de la decisión adoptada en la sentencia C-089 de 1994, cuyos argumentos centrales para declarar la constitucionalidad del primer inciso del artículo 7 en cuestión, fueron los siguientes:

“2.2.9 El artículo 7 del proyecto expresa que la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos. Agrega que dentro de los veinte días siguientes a su adopción, cualquier ciudadano podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral, las normas estatutarias contrarias a la Constitución, la ley o las disposiciones del Consejo Nacional Electoral, y también podrá hacerlo respecto de las decisiones tomadas por las autoridades de los partidos y movimientos que contravengan las mismas normas. En la parte final del mismo artículo, la posibilidad de impugnación se extiende a las designaciones de directivos de los partidos y movimientos por violación grave de sus respectivos estatutos.

La imperatividad de los estatutos es una obligada consecuencia de la libertad de organización que la Constitución reconoce a los partidos y movimientos. Adoptada libremente la norma interna que ha de regirlos, se sigue como consecuencia inexorable la obligatoriedad de sus mandatos.

Dado que los estatutos internos de los partidos y movimientos no pueden contrariar las normas superiores – Constitución, ley y disposiciones del Consejo Nacional Electoral -, ni las decisiones de sus autoridades, todas las normas anteriores, la impugnación de los preceptos estatutarios u ordinarios que lleguen a contradecirles ante el Consejo Nacional Electoral, se aviene a la Constitución. El artículo examinado estructura un medio expedito enderezado a excluir del ordenamiento los estatutos o las decisiones contrarias a la Constitución o la ley. La competencia del Consejo Nacional Electoral consistente en velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos (CP art. 265), tiene naturaleza policiva y conduce a la aplicación de las sanciones que consagra la ley (Proyecto arts. 8 y 39-a). La controversia sobre la validez de una norma estatutaria, expresión de los derechos fundamentales de asociación y de constitución de partidos y movimientos políticos, por tener ese origen y suponer su pronunciamiento una definición sobre el alcance de las libertades públicas, requiere que la resuelva un Juez, lo que en el presente caso es posible, pues, contra las decisiones del Consejo Nacional Electoral caben los recursos ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.” (negrilla fuera del texto original).

3.10. En conclusión, las razones que fundamentaron dicho cargo no son suficientes para satisfacer las cargas mínimas del juicio de constitucionalidad que permitirían su examen de fondo. Por ende, frente a este cargo existe una ineptitud sustantiva de la demanda que

conduce a una decisión inhibitoria, toda vez que este tribunal carece de competencia para adelantar de oficio el juicio de constitucionalidad. Una interpretación en sentido contrario daría lugar a que se entendiese que cada vez que se presente un cambio en la Constitución y este sea mencionado en la demanda —aunque se haga sin la intención de debilitar la cosa juzgada— debería considerarse que un cargo frente a una norma estatutaria ya analizada en esta sede sea apto, con lo que desaparecería la carga argumentativa cualificada exigida en estos casos, conforme se explicó en las consideraciones anteriores.

3.11. Con base en el análisis precedente, esta Corte resolverá, frente al cargo relativo al desconocimiento del principio de participación política consagrado en los artículos 1° y 40 de la Constitución Política, estarse a lo resuelto en la sentencia C-089 de 1994, que declaró exequible el artículo 7 del Proyecto de Ley Estatutaria número 11 de 1992 de la Cámara de Representantes y 348 de 1993 del Senado de la Republica “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”, promulgado como Ley 130 de 1994.

Ahora bien, en relación con el cargo formulado contra la expresión “dentro de los veinte días siguientes” contenida en el inciso primero del artículo 7 de la Ley 130 de 1994 y relativo al desconocimiento del deber de responsabilidad de los partidos y movimientos políticos por toda infracción a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación consagrado en el inciso séptimo del artículo 107 superior, se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Frente al cargo relativo al desconocimiento del principio de participación política consagrado en los artículos 1° y 40 de la Constitución Política, ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-089 de 1994, que declaró exequible el artículo 7 del Proyecto de Ley Estatutaria número 11 de 1992 de la Cámara de Representantes y 348 de 1993 del Senado de la

Republica “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”, promulgado como Ley 130 de 1994.

Segundo.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo acerca del cargo por desconocimiento del deber de responsabilidad de los partidos y movimientos políticos por toda infracción a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación consagrado en el inciso séptimo del artículo 107 de la Constitución Política, formulado contra la expresión “dentro de los veinte días siguientes”, contenida en el inciso primero del artículo 7 de la Ley 130 de 1994, por ineptitud sustantiva de la demanda.

ALBERTO ROJAS RÍOS

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (E)

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General