C-437-13

Sentencia C-437/13

TERMINO PARA REFORMAR LA DEMANDA DENTRO DEL PLAZO DE CADUCIDAD DE LA ACCION ELECTORAL-Exequibilidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCESOS Y ACCIONES-Jurisprudencia constitucional

LEGISLADOR-Libertad para definir procedimiento en los procesos/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Definición del procedimiento en los procesos

La Corte Constitucional ha señalado que según el artículo 150-2 de la C.P., le corresponde al Congreso de la República expedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. Con base en esta competencia y en general en la importancia que la ley posee como fuente del Derecho, el Legislador goza, por mandato constitucional, de amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN FORMAS PROPIAS DE CADA JUICIO-Alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Determinación de estructura/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Reducción de instituciones

El legislador es autónomo para determinar la estructura de los procedimientos judiciales, lo cual incluye la posibilidad de reducir las instituciones procedimentales, sin quebrantar, por ese solo hecho, los derechos derivados de la garantía al debido proceso, ya que ello hace parte del ejercicio de libertad configurativa conferida por la Constitución.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Etapas y términos procesales

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Distribución de competencias judiciales

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Recursos y medios de defensa

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN FORMAS Y TERMINO PROCESAL-Límites

La libertad de configuración normativa del legislador, aunque es amplia, tiene ciertos límites que se concretan en el respeto por los principios y fines del Estado, la vigencia de los derechos fundamentales y la observancia de las demás normas constitucionales.

NORMA PROCESAL-Legitimidad

DEBIDO PROCESO-Formas propias de cada juicio

CADUCIDAD-Significado

La figura procesal de la caducidad ha sido entendida como el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico.

LEGISLADOR-Competencia para fijar término de caducidad de las acciones

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Concepto

El derecho a la administración de justicia también llamado derecho a la tutela judicial efectiva se ha definido como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Idoneidad y eficacia de recursos y procedimientos

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Condiciones para que sea

efectivo

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Derechos que compromete marco jurídico de aplicación

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Configuración legal

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Derecho fundamental de aplicación inmediata

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Posibilidad de ser limitado por el legislador

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Límites a configuración legal

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-No es absoluto

ACCION DE NULIDAD ELECTORAL-Naturaleza

La acción de nulidad electoral se tramita y decide a través de un proceso especial cuyo objeto es determinar a la mayor brevedad la legalidad y conformidad con la Constitución de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales; de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden; y de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas. De la naturaleza de esta acción se destaca su carácter público, ya que cualquier persona (bajo la normativa anterior estaba reservada a los ciudadanos) puede solicitar la nulidad de los actos electorales referidos teniendo en cuenta que quien actúa lo hace en interés general para esclarecer la forma en que se realizó una elección y si la misma observó los lineamientos fijados en la Constitución y la ley. También se resalta el corto término de caducidad para ejercer la acción, el cual en el Código de Procedimiento actual se amplió de 20 a 30 días. Este lapso, que inicialmente puede calificarse como breve, responde al mandato contenido en el parágrafo del artículo 264 Superior según el cual la jurisdicción contencioso administrativa debe decidir la acción de nulidad electoral en el término máximo de 1 año, pero advierte que si los casos se tramitan en un proceso de única instancia, el término para decidir no puede exceder el de 6 meses.

TERMINO DE CADUCIDAD PARA EJERCER LA ACCION ELECTORAL-Jurisprudencia Consejo de

Estado

LIMITE TEMPORAL DE CADUCIDAD DE LA ACCION ELECTORAL-Jurisprudencia constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Declarar exequible, por los cargos analizados, el artículo 278 (parcial) de la Ley 1437 de 2011

Referencia: expediente D-9369

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 278 (parcial) de la Ley 1437 de 2011.

Actor: Carlos Mario Isaza Serrano.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., diez (10) de julio de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio -quien la preside-, Maria Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1 ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Mario Isaza Serrano, demandó la constitucionalidad del artículo 278 (parcial) de la ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), por considerarlo contrario a los artículos 13, 40-6 y 229 de la Constitución Política.

Mediante auto del catorce (14) de diciembre de dos mil doce (2012), el Despacho del Magistrado Sustanciador admitió la demanda.

En atención a lo anterior, comunicó el presente proceso al Presidente del Congreso de la República y al Ministerio de Justicia y del Derecho, e invitó a participar en el debate al Presidente del Consejo de Estado, al Consejo Nacional Electoral, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a las universidades de los Andes, Nacional, Pontificia Bolivariana, Javeriana, del Sinú –Seccional Montería-, Sergio Arboleda, Externado de Colombia y del Rosario. Finalmente ordenó, en el término de fijación en lista, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

1.1 NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada; se subraya el aparte acusado:

"LEY 1437 DE 2011

(enero 18)

Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011

(…)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

(…)

DECRETA:

Artículo 278. Reforma de la demanda. La demanda podrá reformarse por una sola vez dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto admisorio de la demanda al demandante y se resolverá dentro de los tres (3) días siguientes. Podrán adicionarse cargos contra el acto cuya nulidad se pretende siempre que no haya operado la caducidad, en caso contrario se rechazará la reforma en relación con estos cargos. Contra el auto que resuelva sobre la admisión de la reforma de la demanda no procederá recurso"

1.2 LA DEMANDA

1.2.1 Acerca del desconocimiento del artículo 13 de la Constitución, indica que a quienes acuden a la administración de justicia para ejercer la acción de nulidad electoral en defensa de la Constitución y la ley se les vulnera su derecho a la igualdad, en razón a que el legislador estableció un trato discriminatorio que se torna irrazonable y arbitrario entre quienes ejercen la acción de nulidad electoral y quienes demandan en nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho.

El ciudadano se pregunta "¿Por qué a quien demanda en nulidad simple, también en defensa de la Constitución y la Ley, sin el apremio del término de caducidad de la acción, se le permite reformar la demanda en cuanto a las partes, las pretensiones, los hechos en que se fundamentan, o las pruebas, y por qué a quien demanda en nulidad electoral también con el mismo objetivo de defensa, con el apremio de un corto término de caducidad (20 días) no se le permite reformar la demanda si ya venció éste? ¿Por qué en el ejercicio de una acción mixta, como la de nulidad y restablecimiento del derecho, que no obstante respecto del componente de nulidad conserva el mismo propósito de las anteriores, a pesar de que también lo anima un componente económico tiene el accionante también el derecho a reformar la demanda dentro de un plazo procesal propio, a pesar de haber tenido cuatro meses para accionar, y por qué, a quien demanda en nulidad electoral con el mismo objetivo de defensa que tiene el componente de nulidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho con el apremio de un corto término de caducidad (20 días), no se le permite reformar la demanda con referencia a un término procesal propio sino con referencia a uno ya vencido que hace nugatorio su derecho de accionar?

Debiera ser todo lo contrario, a quien demanda en defensa de la Constitución y la Ley, con el apremio de un término de caducidad corto, debería rodeársele de mayores garantías procesales y no limitarle su derecho a accionar, que es lo que hace la disposición acusada al remitir una etapa procesal a un término ya vencido, para hacerla nugatoria…"

1.2.2 Frente al desconocimiento del artículo 40-6, el cual consagra el derecho a la participación política, sostiene que se le impide al demandante ejercer plenamente la acción de nulidad electoral porque una vez se instaura la demanda se le restringe en el tiempo, sin justificación objetiva y razonable alguna, la posibilidad de reformar la demanda

con nuevos cargos si el término de caducidad ya ha caducado. Agrega que un ciudadano que ejerce la acción de nulidad electoral en defensa de la legalidad en abstracto, debe tener la posibilidad de reformar la demanda sin sujeción al vencimiento del término de caducidad. En su sentir, el término para reformar la demanda debe venir con la apertura del proceso y tener un tiempo propio y no el del término de caducidad de veinte días, que ya es una etapa extraprocesal previa y agotada. Además, dice que "…Disponer respecto de una etapa procesal que el término para hacer uso de ella, es el mismo de una anterior ya precluida es negar la existencia de la etapa procesal…"

1.2.3 Con respecto a la vulneración del artículo 229 Superior, aduce que desconoce los tres pilares del derecho a acceder a la administración de justicia, en los términos de la jurisprudencia constitucional, a saber: "i) la posibilidad de acudir ante el juez competente, ii) que el problema planteado sea resuelto y iii) que tal decisión se cumpla de manera efectiva…"

Sostiene que la norma acusada desconoce los dos primeros pilares ante la imposibilidad impuesta al ciudadano para plantear integralmente el problema al juez competente. Enfatiza que en todos los procesos el término de caducidad es una referencia para determinar el tiempo con que se cuenta para instaurar la acción y no para fijar términos en las etapas del proceso.

Frente al segundo pilar, refiere que se desconoce el derecho a acceder a la administración de justicia en la medida en que si no se puede replantear al juez el problema integralmente, pues en el evento en que el ciudadano hubiese demandado oportunamente pero en el último día de vencimiento del término de caducidad, ya no tendrá la oportunidad de reformar la demanda presentando nuevos cargos.

## 1.3 INTERVENCIONES

### 1.3.1 Ministerio de Justicia y del Derecho

El 31 de enero de 2013, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de apoderada judicial, intervino en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte la declaratoria de

EXEQUIBILIDAD de la expresión acusada.

1.3.1.1 Sostiene que el medio de control de la nulidad electoral puede ser instaurado por cualquier persona con el fin de que se declare la nulidad (i) de los actos de elección por voto popular, (ii) de los actos de elección proferidos por cuerpos electorales, (iii) de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden o (iv) de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas. Al margen, sostiene que la norma modificó el término de caducidad que contemplaba el anterior Código, ampliándolo de veinte a treinta días contados a partir del día siguiente a la publicación del acto o de la notificación por estrados.

1.3.1.2 Indica que no se vulnera el derecho fundamental al acceso a la justicia y de participación en política de quienes ejercen una acción en interés general y cuentan con un término corto para reformar la demanda, ya que esta etapa responde al libre ejercicio de las funciones que la propia carta fundamental le otorga al legislador, sumado a que, contrario a lo afirmado por el actor, no existe confusión entre el plazo de caducidad para accionar con el del desarrollo del proceso y sus etapas.

1.3.1.3 Por lo expuesto, solicita declarar la exequibilidad del artículo 278 de la Ley 1437 de 2011.

El 28 de enero de 2013, el Presidente del Consejo de Estado y uno de los integrantes de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, concurrieron al proceso de la referencia en defensa de la constitucionalidad del aparte demandado del artículo 278 de la Ley 1437 de 2011, con base en los siguientes argumentos:

1.3.2.1 Para iniciar, sostienen que el procedimiento contencioso administrativo ordinario y el procedimiento electoral no son equiparables, por tanto, sostienen que la diferenciación establecida por el legislador no vulnera el derecho a la igualdad.

Al respecto, refieren que el proceso de nulidad electoral requiere un trámite especial y unas reglas específicas por su naturaleza misma, ya que se deriva fundamentalmente de un acto político de elección, el cual proviene de la expresión de la voluntad de los electores

que la administración plasma en un acto administrativo. En este sentido, el artículo 237-7 de la Constitución Política la consagra como una acción especial. Igualmente, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagró la acción electoral en el artículo 139, como un medio de control distinto de los demás.

Agregado a lo anterior, indican, el nuevo Código fijó unas reglas propias para este proceso en el título VIII "Disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral" de la Parte Segunda, cuyo propósito se circunscribe a precisar determinadas particularidades procesales e imprimirle celeridad a la tramitación y a la decisión del proceso, pues su objetivo es definir con especial diligencia la situación de la autoridad que se encuentra en entredicho, en relación con su elección o nombramiento, con el fin de garantizar la estabilidad institucional y la realización de una pronta y cumplida justicia.

1.3.2.2 Por esta razón, el legislador estableció un término especial consagrado en el artículo 146-2 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo para presentar en tiempo la demanda de nulidad electoral, éste es de treinta días y no de veinte como equivocadamente lo señala el actor. Frente a esta imprecisión, asegura que tiene relevancia desde el punto de vista procesal, ya que el ciudadano lo utiliza para denotar que quien ejerce la acción electoral cuenta con poco tiempo para reformar la demanda, lo cual afecta la certeza del cargo.

1.3.2.3 Atendiendo a la finalidad que persigue este tipo de proceso, sostienen que no es razonable ni técnico equiparar la acción o medio de control electoral con el medio de control de nulidad simple, el cual no tiene caducidad porque se ejerce en interés de la legalidad contra los actos administrativos de carácter general. Agrega que tampoco hay lugar para compararla con la acción de restablecimiento del derecho, dado que esta última persigue una finalidad de contenido económico.

1.3.2.4 Por otra parte, explican que el aparte demandado tampoco desconoce el derecho a interponer acciones ni el derecho de acceso a la administración de justicia. Al respecto, precisan, el demandante unifica los cargos de presunta vulneración de los artículos 40-6 y 229 Superiores, por considerar que la exigencia de que no haya operado la caducidad para poder adicionar nuevos cargos contra el acto acusado, significa negar al

demandante la posibilidad de reformar la demanda.

1.3.2.5 Exponen que ello no es así, por cuanto el demandante puede ejercer la acción pública y de esta forma acceder a la administración de justicia, al punto, que cuando el actor reclama la ausencia de un término independiente al establecido para la caducidad con el fin de reformar la demanda, ésta ya ha sido admitida, entonces, no puede afirmar que se le han desconocido al demandante estos derechos. Entonces, lo que sucede es que el artículo 278 del Código de Procedimiento Administrativo establece es que si el actor desea adicionar nuevos cargos, puede hacerlo siempre y cuando no haya operado el fenómeno de la caducidad, es decir, dentro de los treinta días hábiles siguientes en los términos del artículo 164-2 de este Código, término a través del cual se le garantiza su derecho a reformar la demanda.

1.3.2.6 Agregan que de la observancia del término de caducidad dependen la etapa de admisión de la demanda como el de su reforma y, advierte que si esta última se realiza una vez acaeció la caducidad sobre la acción, ésta debe rechazarse en relación con los cargos nuevos pero que la demanda continuará su curso frente al acto inicialmente cuestionado.

1.3.2.7 Finalmente, refieren, las particularidades procesales no significan per se un desconocimiento de los mencionados derechos constitucionales, máxime cuando el término fijado para la caducidad de la acción electoral es de treinta días hábiles, el cual no es irrazonable ni demasiado breve en atención al fin principal que persigue el procedimiento electoral, el cual consiste en que se dilucide a la mayor brevedad la legitimidad de la elección del nombramiento de la respectiva autoridad.

1.3.3 Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El 28 de enero de 2013, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a través de uno de sus directivos, intervino en el presente proceso de constitucionalidad para apoyar la solicitud de declaratoria de INEXEQUIBILIDAD del aparte normativo acusado, por las siguientes razones:

1.3.3.1 Sostiene que la regla general frente a la reforma de la demanda se encuentra consagrada en el numeral 2 del artículo 173 del Código de Procedimiento Administrativo y

de lo Contencioso Administrativo. Indica que esta norma no estableció ninguna limitación expresa en relación con el término de caducidad para el caso en el que, en la reforma de la demanda, se incluyan pretensiones no formuladas en la demanda inicial.

1.3.3.2 Refiere que el artículo 278 demandado, que regula la reforma de la demanda en las pretensiones electorales, limita la posibilidad de reformarla en los siguientes términos: "podrán adicionarse cargos contra el acto cuya nulidad se pretende siempre que no haya operado la caducidad (…)"

Bajo esta perspectiva sostiene que si se entiende por cargo incluir nuevas causales de nulidad del acto, señalando las razones de hecho y de derecho por las cuales el acto demandado debe ser anulado, considera que la norma desconoce el derecho de igualdad. Aduce que limitar la inclusión de nuevos cargos contra el acto demandado, o a solicitar o aportar pruebas, obstaculiza el ejercicio del derecho a reformar la demanda en la práctica.

1.3.3.3 Afirma que si bien es cierto el legislador tiene la libertad para configurar los procedimientos, como también que el proceso electoral debe ser más ágil para garantizar la buena marcha del servicio y la estabilidad del elegido, lo cierto es que la discriminación establecida entre este tipo de proceso y todos los demás, no tiene justificación. Si se permite la reforma de la demanda electoral, tal derecho debe consagrarse en condiciones similares al previsto como la regla general en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo.

1.3.3.4 Afirma que la norma le garantiza al funcionario elegido que, si dentro de ese término el demandante no incluyó determinada causal, no podrá agregarla al reformar la demanda y esa protección es exagerada y carente de justificación. A su parecer, debe permitírsele al demandante la reforma de su demanda, en el sentido de que tenga la oportunidad de agregar nuevos hechos y fundamentos jurídicos para fundamentar la pretensión de anulación de dicho acto.

El 31 de enero de 2013, el Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, rindió concepto dentro del proceso de la referencia, indicando las razones que justifican la declaratoria de constitucionalidad del precepto impugnado, así:

1.3.4.1 La norma objeto de impugnación parcial se encuentra contenida en el título VIII del Código de Procedimiento Administrativo, referente a las disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral, asunto que desde el Código anterior ha tenido un tratamiento procesal especial dada la necesidad de obtener una decisión judicial con mayor prontitud que aquélla que puede obtenerse en los asuntos ordinarios.

1.3.4.2 Esta urgencia se deriva del mandato constitucional contenido en el parágrafo del artículo 264, según el cual la Jurisdicción Contenciosa Administrativa debe decidir la acción de nulidad electoral en un término máximo de un año si se trata de asuntos de doble instancia y en un término máximo de seis meses para los casos de única instancia. Para el logro de este cometido, el Constituyente le otorgó al Consejo de Estado la función de "…conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley…", cuyo desarrollo normativo se encuentra consagrado en el artículo 139 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo.

1.3.4.3 Indican que de este precepto se derivan las siguientes características: (i) se trata de una acción pública, pero que contrario a lo que refiere el actor, no es exclusiva de los ciudadanos, por lo cual, no puede entenderse directa y exclusivamente derivada del artículo 40-6 constitucional, norma que establece los derechos de los ciudadanos relacionados con la conformación, ejercicio y control del poder político. Aclaran que si bien existen acciones públicas cuyos únicos titulares son los ciudadanos, como la acción de nulidad por inconstitucionalidad, también lo es que en el ordenamiento jurídico se encuentran previstas acciones públicas que pueden ser ejercidas por cualquier persona –natural o jurídica, nacional o extranjera- como la acción de nulidad o la de nulidad electoral; (ii) pretende la nulidad de los actos administrativos de carácter electoral que se encuentran amparados por el principio de legalidad; (iii) es de carácter temporal, y el artículo 164-2 del Código de Procedimiento Administrativo establece la oportunidad para interponer la pretensión de nulidad electoral, el cual es de treinta días; y (iv) los asuntos propios de la acción electoral no son susceptibles de conciliación ni de desistimiento.

1.3.4.4 Específicamente, con relación al asunto que se debate, exponen que el Congreso de la República, en ejercicio de la libertad de configuración normativa que le otorgó el Constituyente, ha regulado desde tiempo atrás el tema relacionado con la caducidad de las

diferentes acciones o medios de control sujetos al conocimiento de la jurisdicción contenciosa.

1.3.4.5 En este sentido, refieren, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la consagración normativa de términos de caducidad tiene pleno sustento constitucional y no atenta contra el derecho de acceso a la administración de justicia.

1.3.4.6 Resaltan que en desarrollo de las normas superiores, el Código de Procedimiento Administrativo establece unos términos perentorios para la admisión de la demanda electoral. Consonante con ello, sostienen, el artículo 276 de este texto normativo prevé que la demanda debe ser repartida a más tardar el día hábil siguiente a su recibo y que el operador judicial competente debe decidir sobre su admisión dentro de los tres días siguientes a aquél en que fue repartida.

1.3.4.7 Para finalizar, concluyen, el legislador, en cumplimiento de mandatos constitucionales que imponen un trámite extremadamente ágil para la acción electoral y en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, dispuso que el demandante dispone de un término máximo de treinta días hábiles para presentar, ya sea en la demanda o en su reforma, cargos contra los actos electorales que impugna, lo cual se encuentra ajustado a la Carta.

1.4 CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, estando dentro del término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia en el cual pide a la Corte declarar exequible el artículo demandado, por las siguientes razones:

1.4.1 Sostiene que con base en reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, en relación con la corrección de la demanda ante el contencioso electoral, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo condicionó la reforma de la demanda de la acción electoral, en cuanto a la adición de cargos, a que no haya operado la caducidad frente a los mismos, lo cual no vulnera el derecho a la igualdad por cuanto el proceso electoral tiene un carácter especial que lo diferencia del procedimiento contencioso administrativo ordinario. Explica, que atendiendo a esta naturaleza especial, en uno y otro caso se aplican reglas diferentes, tales como la caducidad.

1.4.2 Refiere, a título de ejemplo, que el contencioso electoral tiene su origen en un acto político de elección que la administración consagra en un acto administrativo que reconoce y declara la voluntad de los electores. En este orden de ideas, resalta, se trata de una acción pública especial de legalidad o de impugnación de un acto administrativo que posee características propias.

1.4.3 Agregado a lo anterior, refiere, la disposición acusada tampoco vulnera el derecho de todo ciudadano a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley ni el acceso a la administración de justicia, pues, en primer lugar, se trata de derechos que no son absolutos y por tanto, su ejercicio puede ser condicionado por el legislador y, en segundo lugar, no se puede olvidar que la situación regulada por la norma cuestionada es la corrección de la demanda, lo cual implica que ya se le permitió al actor poner en marcha el aparato jurisdiccional aunque se le imponga el límite de la caducidad en el caso de que la corrección consista en adicionar nuevos cargos contra el acto administrativo cuya nulidad se pretende.

1.4.4 Por todo lo expuesto, le solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad de la norma parcial acusada.

2 CONSIDERACIONES

2.1 COMPETENCIA

Conforme al artículo 241, ordinal 4, de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 278 (parcial) de la Ley 1437 de 2011.

2.2 CUESTIÓN PREVIA: EXAMEN DE LA APTITUD DE LA DEMANDA.

2.2.1 Requisitos que deben reunir las demandas de inconstitucionalidad.

2.2.1.2 En la sentencia C-1052 de 2001[2], la Corte precisó las características que debe reunir el concepto de violación formulado por el demandante. De acuerdo con este fallo, las razones presentadas por el actor deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

La claridad se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita

al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.

El requisito de certeza exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.

La especificidad demanda la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.

La pertinencia se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.

Finalmente, la suficiencia guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

2.2.2 Examen de la aptitud de los cargos formulados

2.2.2.1 El demandante considera que el artículo 278 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 (nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) desconoce los artículos 13, 40-6 y 229 de la Constitución, con base en los siguientes argumentos:

2.2.2.1.1 Asevera que el legislador estableció un trato discriminatorio entre quienes ejercitan la acción de nulidad electoral y quienes demandan a través de las acciones de nulidad simple, y de nulidad y restablecimiento del derecho, debido a que consagró un término de caducidad breve para ejercer la acción electoral, lapso que también consagró para determinar si la reforma a la demanda fue presentada en tiempo o

extemporáneamente, mientras que en la acción de simple nulidad no fijó término de caducidad para reformar la demanda y, tratándose de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho dio la oportunidad de reformarla dentro de un término procesal propio, distinto al término de caducidad para hacer uso de la acción.

En definitiva, considera que el término de caducidad es un lapso demasiado breve para reformar la demanda, aún más, si se tiene en cuenta que es el mismo término con el que se establece el de la caducidad de la acción. Además, lo compara frente a los términos de caducidad y de reforma de la demanda de las acciones de nulidad, y nulidad y restablecimiento del derecho, dentro de las cuales existen etapas procesales propias para desarrollar cada actuación en forma independiente, contrario a lo que sucede dentro del trámite de la acción electoral. Bajo esta perspectiva, evidencia que la oportunidad procesal de reformar la demanda se encuentra atada a un término ya vencido.

2.2.2.1.2 Con respecto a la vulneración del artículo 40-6 de la Carta, evidencia una restricción al derecho a la participación política de los ciudadanos porque una vez ejercen la acción se les restringe la posibilidad de reformar la demanda en una etapa procesal distinta a la consagrada para el ejercicio de la acción so pena de que acaezca el fenómeno jurídico de la caducidad, cuando en razón a la naturaleza pública de la acción electoral considera que el ciudadano debe contar con la posibilidad de reformar la demanda en un término más amplio para ejercer dicha acción.

2.2.1.1.3 Finalmente, frente a la vulneración del artículo 229 Superior, explica que se le impide al ciudadano plantear de forma integral el problema jurídico ante la autoridad competente, en razón al corto tiempo con el que cuenta para reformar la demanda, lo cual, conlleva la limitación del contenido de su derecho al acceso a la administración de justicia porque si el ciudadano presenta la demanda de forma oportuna pero al límite del vencimiento del término de caducidad, no podrá reformar la demanda presentando nuevos cargos.

2.2.1.2 Al respecto, la Sala considera que los cargos formulados por el actor acerca de la vulneración de los derechos a la igualdad (artículo 13), a la participación política (artículo 40) y al acceso a la administración de justicia (artículo 229), logran generar dudas sobre la constitucionalidad de la norma parcial acusada. En efecto, el ciudadano cuestiona que el

término de caducidad de la acción electoral, el cual califica como breve, es el mismo tiempo dentro del cual puede optarse para presentar la reforma a la demanda formulando nuevos cargos, por tanto, la Sala encuentra que el fundamento sobre el cual el demandante erige los cargos de inconstitucionalidad reúne el requisito de suficiencia, ya que es evidente que la inconformidad del actor radica en que siendo breve el término de caducidad de la acción electoral, dentro de este mismo lapso debe procederse a presentar la reforma a la demanda con adición de cargos. Teniendo en cuenta este reproche, la comparación que realiza el actor entre el contenido de la disposición legal y las normas constitucionales cumple con el requisito de pertinencia y suficiencia, pues evidencia que otras acciones públicas cuentan con términos procesales diferentes para el ejercicio de la acción y para la reforma de la demanda, lo cual, encuentra vulneratorio del derecho a la igualdad.

A lo anterior, se suma que el contar con un término breve para presentar la reforma de la demanda adicionando cargos, que es el mismo dispuesto para contar el término de caducidad, restringe el derecho a la participación política en contravía con la naturaleza pública de la acción como también el derecho al acceso a la administración de justicia, en la medida que ante la brevedad del tiempo para estructurar nuevos cargos no se le permite al ciudadano formular el problema jurídico de manera integral ante la autoridad competente.

Por lo expuesto, a juicio de esta Sala, el demandante efectivamente logra generar dudas sobre la constitucionalidad de las expresiones acusadas a la luz del contenido de los artículos 13, 40-6 y 229 Superiores, específicamente que el término de caducidad de la acción electoral se torna breve para adicionar nuevos cargos a través de la reforma de la demanda, y que dicho término no debería utilizarse como referencia para determinar la presentación en tiempo o la extemporaneidad de la reforma al libelo por tratarse de etapas procesales diferentes; en consecuencia, esta Sala encuentra razonable abordar el análisis de la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada frente a estos cargos.

2.3 PROBLEMA JURÍDICO

2.3.1 El ciudadano considera que el artículo 278 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, vulnera los artículos 13, 40-6 y 229 de la Constitución, en razón a que la adición de cargos a la demanda inicialmente presentada, cuyas pretensiones tengan un contenido electoral, será

procedente siempre y cuando no haya operado el fenómeno de la caducidad. En el sentir del actor, el término es breve para contar el término de caducidad y además para determinar si la reforma a la demanda fue presentada en tiempo, lo cual afecta el contenido del derecho a la participación política y el acceso a la administración de justicia porque se le restringe la posibilidad al actor, que actúa en defensa de la legalidad en abstracto y en beneficio del interés general, de adecuar integralmente las pretensiones ante la autoridad competente para obtener una respuesta de fondo.

2.3.2 El Consejo de Estado, El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Universidad Externado de Colombia y la Procuraduría General de la Nación, solicitaron la declaratoria de exequibilidad del aparte acusado, exponiendo que (i) el procedimiento contencioso administrativo y procedimiento electoral no son equiparables y, en particular, este último proceso, tiene unas reglas especiales para tramitar las pretensiones de contenido electoral; (ii) no se le niega el acceso a la administración de justicia a quienes ejercen esta acción, teniendo en cuenta que el término de caducidad opera frente a los nuevos cargos formulados en la reforma de la demanda, lo que supone que frente a los cargos planteados en la demanda inicial el proceso sigue su curso; (iii) el término de caducidad no es irrazonable ni demasiado breve en atención al fin que persigue: esclarecer en el menor tiempo posible la legitimidad de los actos de elección o nombramiento de la respectiva autoridad; (iv) este término exige brevedad en razón al mandato constitucional que señala que la acción electoral debe decidirse en un término máximo de 1 año si se trata de asuntos de doble instancia y en un término máximo de 6 meses para los casos que se deciden en única instancia; y (v) la consagración normativa de términos de caducidad tiene pleno sustento constitucional y se encuentra dentro de la libertad de configuración del legislador.

2.3.3 De otro lado, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a través de uno de sus miembros, solicita la declaratoria de inexequibilidad del aparte acusado aduciendo que el artículo 173-2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no estableció ninguna limitación expresa para formular nuevos cargos mediante la reforma de la demanda con sujeción al respeto del término de caducidad de la acción. Por esta razón, considera que dicha diferenciación establecida para la acción electoral es injustificada y, en consecuencia, debe seguirse la regla general establecida en el Código de Procedimiento Administrativo.

2.3.4 En virtud de lo expuesto, corresponde a la Sala determinar, si el artículo 278 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, al establecer que puede presentarse la reforma a la demanda formulando nuevos cargos, siempre y cuando se respete el término de caducidad establecido para ejercer la acción electoral, vulnera el derecho a la igualdad, por cuanto en otras acciones administrativas los términos para ejercer el derecho de acción y, posteriormente, para reformar la demanda tienen un escenario procesal autónomo, como también si dicho término, ante su brevedad, limita los derechos a la participación política y de acceso a la administración de justicia.

2.3.5 Para resolver este problema, la Sala analizará (i) el principio de libertad de configuración legislativa en materia de procesos y acciones, específicamente para fijar términos de caducidad; (ii) el derecho al acceso a la administración de justicia; (iii) la naturaleza jurídica del medio de control electoral; acápite dentro del cual se hará alusión al pronunciamiento de esta Corporación en la sentencia C-781 de 1999 y; con base en lo anterior, se examinará (iv) la constitucionalidad de la disposición parcialmente censurada.

2.3 EL PRINCIPIO DE LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCESOS Y ACCIONES. Reiteración de jurisprudencia.

2.3.1 Libertad de configuración legislativa en materia procesal

2.3.1.1 La Corte Constitucional[3] ha señalado que según el artículo 150-2 de la C.P., le corresponde al Congreso de la República "[e]xpedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones". Con base en esta competencia y en general en la importancia que la ley posee como fuente del Derecho, el Legislador goza, por mandato constitucional, "de amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial"[4].

2.3.1.2 En este sentido, al legislador le ha sido reconocida una amplia potestad de configuración normativa en materia de la definición de los procedimientos judiciales y de las formas propias de cada juicio[5], a partir de la cual, le corresponde "evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial"[6]. (Subraya fuera de texto)

2.3.1.3 En virtud de esta facultad, el legislador es autónomo para determinar la estructura de los procedimientos judiciales, lo cual incluye la posibilidad de reducir las instituciones procedimentales, sin quebrantar, por ese solo hecho, los derechos derivados de la garantía al debido proceso, ya que ello hace parte del ejercicio de libertad configurativa conferida por la Constitución[7]. En desarrollo de dicha facultad, el legislador tiene las siguientes potestades[8]:

(i) fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y las formalidades que deben cumplir[9].

(ii) Definir las competencias cuando no se han establecido por la Constitución de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado[10].

(iii) La regulación de los medios de prueba, ingrediente consustancial al debido proceso y al derecho de defensa.

(iv) Definir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, los poderes y deberes del juez y aún las exigencias de la participación de terceros intervinientes, "ya sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite procesal, proteger a las mismas partes e intervinientes o bien para prevenir situaciones que impliquen daño o perjuicio injustificado a todos o algunos de ellos"[11].

(v) Como aspecto esencial de dicho poder y especialmente relevante para el proceso, se encuentra la libertad de configuración de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades. Punto sobre el cual precisó la sentencia C-1104 de 2001[12]: "Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso -reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio"[13].

2.3.1.4 De esta manera, el legislador es autónomo para decidir la estructura de los procedimientos judiciales, no obstante que, en ejercicio de dicha autonomía, aquél esté obligado a respetar los principios establecidos en la Carta Política[14]. De esta manera,

aunque la libertad de configuración normativa del legislador es amplia, tiene ciertos límites que se concretan en el respeto por los principios y fines del Estado, la vigencia de los derechos fundamentales y la observancia de las demás normas constitucionales[15].

2.3.1.5 Por lo anterior, la Corte ha señalado que la legitimidad de las normas procesales está dada en función de su proporcionalidad y razonabilidad "pues sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto".[16] Así las cosas, la violación del debido proceso ocurriría no sólo en el supuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización".[17]

2.3.1.6 Por otro lado, el legislador también puede establecer cargas procesales para ejercer los derechos y libertades reconocidos en la norma superior, como puede ser el caso del debido proceso y del acceso a la justicia, que implica así mismo el ejercicio de responsabilidades que se pueden consolidar en el ámbito procesal y sustancial.[18] Es válido entonces que en los diversos trámites judiciales, la ley asigne a las partes, a terceros e incluso al juez, obligaciones jurídicas, deberes de conducta o cargas para el ejercicio de los derechos y del acceso a la administración de justicia[19], que sometidas a los límites constitucionales previamente enunciados, resultan plenamente legítimas[20].

2.3.1.7 Específicamente la figura procesal de la caducidad, "…ha sido entendida como el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico…"[21]

2.3.1.8 Acerca de la competencia legislativa en materia del término de caducidad, en la sentencia C-800 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), se expuso lo siguiente:

"Dígase ante todo que es función del legislador la de establecer los términos de caducidad de las acciones y que, al fijar un determinado lapso para acudir a los estrados judiciales, aquél goza de una discrecionalidad que, no siendo absoluta, sí implica, sin embargo, un margen suficiente para evaluar, con base en la verificación que haga el Congreso sobre lo que ocurre en el entorno social, cuál debería ser la extensión temporal reconocida a las

personas para el ejercicio de los mecanismos orientados a la iniciación de los procesos.

Desde luego, si esos términos vulneran el acceso a la administración de justicia, el debido proceso o la igualdad -todo lo cual habrá de verse en cada caso-, hay lugar a la inexequibilidad, pero tales eventos son excepcionales y surgidos de muy diversos factores siempre relacionados con la clase de proceso y con las condiciones y características de la oportunidad procesal plasmada en la respectiva norma.

Para la Corte la fijación de un término breve no es per se inconstitucional. Debe ser estudiado el fin que se persigue y los otros elementos normativos, a la luz del Derecho sustancial, para definir si resulta o no razonable, proporcional y adecuado para el propósito de asegurar el efectivo acceso a la administración de justicia y las garantías constitucionales.

Podría decirse, inclusive, que, dependiendo del telos de la norma, un plazo corto puede ser lo indicado para garantizar el derecho que se pretende proteger, y, al contrario, uno demasiado amplio -dentro de ciertos supuestos- podría conspirar contra el indicado objetivo. Y, obviamente, puede ocurrir lo contrario.

En fin, la mayor o menor brevedad de los términos legales ha de corresponder normalmente al juicio que sobre el asunto respectivo se haya formado el legislador, por lo cual no existe en la generalidad de los casos un parámetro del que pueda disponer el juez de constitucionalidad para evaluar si unos días o meses adicionales habrían podido garantizar mejor las posibilidades de llegada ante los tribunales. Y, a no ser que de manera evidente el término, relacionado con derechos materiales de las personas, se halle irrisorio, o que se hagan nugatorias las posibilidades de defensa o acción, no puede deducirse a priori que el término reducido contraríe de suyo mandatos constitucionales…"

2.4 EL DERECHO AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

2.4.1 Concepto, naturaleza y consagración del derecho a la administración de justicia.

2.4.1.1 El derecho a la administración de justicia también llamado derecho a la tutela judicial efectiva[22] se ha definido como "la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y

tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes" [23].

2.4.1.2 La garantía de acceder a la administración de justicia, no está restringida a la facultad de acudir físicamente ante la Rama Judicial, sino que es necesario comprenderla desde un punto de vista material, entendida también como la posibilidad que tiene toda persona de poner en marcha el aparato judicial y de que la autoridad competente resuelva el asunto que le ha sido planteado, respetando el debido proceso y de que lo haga oportunamente[24].

2.4.1.3 En este sentido, el derecho a la administración de justicia no se entiende concluido con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; sino que debe ser efectivo[25], por lo cual el mismo no cumple su finalidad con la sola consagración formal de recursos y procedimientos, sino que requiere que éstos resulten realmente idóneos y eficaces, tal como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así: "(…) la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla". [26]

2.4.1.4 Por lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha venido reconociendo que el derecho a la administración de justicia no es una garantía abstracta, sino que tiene efectos y condiciones concretas en los procesos:

(i) La Sentencia T-240 de 2002 señaló que para que el acceso a la administración de justicia sea efectivo, son necesarias tres condiciones: "1) tener la oportunidad de iniciar la acción ante los jueces competentes; 2) disponer de los recursos necesarios para ejercer los derechos dentro del proceso; y 3) Contar con la posibilidad de obtener la prueba necesaria a la fundamentación de las peticiones que se eleven ante el juez"[27].

(ii) La sentencia C-426 de 2002, posteriormente acogida por la sentencia C-662 de 2004 señaló que el derecho a la administración de justicia compromete: "(i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso, y, entre otros, (v) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos.".[28]

(iii) La sentencia C-1177 de 2005 señaló que el derecho a la administración de justicia compromete los siguientes ámbitos: "(i) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos[29]; (ii) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares[30]; (iii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas[31], y que ella se produzca dentro de un plazo razonables[32]; (iv) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso"[33].

(iv) Por su parte, en la Sentencia C-483 de 2008, la Corte Constitucional señaló que "el derecho al acceso a la administración de justicia se manifiesta en el ordenamiento jurídico de diversas formas: (i) permite la existencia de diferentes acciones y recursos para la solución de los conflictos; (ii) garantiza la posibilidad de que las personas acudan a los jueces con el propósito de procurar la defensa de sus derechos o del orden jurídico; y (iii)

asegura que a través de procedimientos adecuados e idóneos los conflictos sean decididos de fondo, en términos razonables, sin dilaciones injustificadas, de acuerdo con las justas expectativas de quienes acuden a la jurisdicción para resolver sus conflictos"[34].

2.4.2 Configuración legal y límites del acceso a la administración de justicia.

2.4.2.1 El acceso a la administración de justicia es un derecho de configuración legal, sometido a las consideraciones del legislador en torno a su regulación y ejecución material[35]. Si bien la tutela judicial efectiva se define como un derecho fundamental de aplicación inmediata, esta última característica es predicable básicamente de su contenido o núcleo esencial, ya que el diseño de las condiciones de acceso y la fijación de los requisitos para su pleno ejercicio corresponde establecerlos al legislador[36].

2.4.2.2 En este sentido, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en el numeral 2° del artículo 150 Superior, la regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos es atribución exclusiva del legislador, el cual, atendiendo a las circunstancias socio-políticas del país y a los requerimientos de justicia, goza para tales efectos de un amplio margen de configuración tan sólo limitado "por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales"[37].

2.4.2.3 En virtud de la potestad de configuración con la que cuenta el legislador, este puede regular y definir[38] entre los múltiples aspectos de su resorte legislativo, algunos de los siguientes elementos procesales[39]:

(i) El establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros-, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos.[40]

(ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos.

(iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y

cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta[41].

(iv) Los medios de prueba[42].

(v) Los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos.[43]

2.4.2.4 En este sentido, en desarrollo de su potestad legislativa, el Congreso de la República puede establecer límites al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia:

"(…) (E)l derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, "este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie"[44]. Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia.

(…) (E)n virtud de la cláusula general de competencia (Art. 150-2), el legislador está ampliamente facultado para fijar los procedimientos judiciales y, en particular, los términos que conducen a su realización, siempre y cuando los mismos sean razonables y estén dirigidos a garantizar el derecho sustancial".[45]

2.4.2.5 De esta manera, el derecho de acceso a la administración de justicia no es absoluto, sino que puede ser objeto de limitaciones y condicionamientos en su regulación legal[46], tales como los "límites temporales dentro de los cuales debe hacerse uso de las acciones judiciales, o los requisitos de procedibilidad para poner en movimiento el aparato judicial, -como exigir el agotamiento previo de la vía gubernativa-, o condiciones al acceso a la justicia, como la intervención mediante abogado o a la observancia de determinados requisitos de técnica jurídica"[47].

“El legislador dispone de un amplio margen de discrecionalidad para regular los procesos judiciales, esto es para determinar el procedimiento, las actuaciones, acciones y demás aspectos que se originen en el derecho sustancial[49]. Todo ello dentro de los límites que fije la Constitución (art. 4º).

Estos límites están representados por la prevalencia y el respeto de los valores y fundamentos de la organización político institucional, tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo (Preámbulo art. 1º de la Constitución); en la primacía de derechos fundamentales de la persona, entre ellos la igualdad, el debido proceso, la defensa y el acceso a la administración de justicia (CP arts. 5, 13, 29 y 229) o el postulado de la buena fe de las actuaciones de los particulares (CP art. 83)”[50].

2.4.2.7 En atención a referentes Superiores como los señalados, la Corte tiene establecido que la legitimidad de las normas procesales y el desarrollo del derecho al debido proceso están dados por su proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas[51]. Igualmente, “…es necesario que el acceso y el procedimiento que lo desarrolla, sea igualmente interpretado a la luz del ordenamiento superior, “en el sentido que resulte más favorable al logro y realización del derecho sustancial, consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley…”[52]

2.5 LA NATURALEZA JURÍDICA DEL MEDIO DE CONTROL ELECTORAL.

2.5.1 De la acción de nulidad electoral

2.5.1.1 La acción de nulidad electoral se tramita y decide a través de un proceso especial cuyo objeto es determinar a la mayor brevedad la legalidad y conformidad con la Constitución de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales; de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden; y de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas[53].

De la naturaleza de esta acción se destaca su carácter público, ya que cualquier persona (bajo la normativa anterior estaba reservada a los ciudadanos) puede solicitar la nulidad de los actos electorales referidos teniendo en cuenta que quien actúa lo hace en interés general para esclarecer la forma en que se realizó una elección y si la misma observó los

lineamientos fijados en la Constitución y la ley. También se resalta el corto término de caducidad para ejercer la acción, el cual en el Código de Procedimiento actual se amplió de 20 a 30 días. Este lapso, que inicialmente puede calificarse como breve, responde al mandato contenido en el parágrafo del artículo 264 Superior según el cual la jurisdicción contencioso administrativa debe decidir la acción de nulidad electoral en el término máximo de 1 año, pero advierte que si los casos se tramitan en un proceso de única instancia, el término para decidir no puede exceder el de 6 meses.

Este imperativo responde a la finalidad que se persigue dentro del proceso especial electoral: determinar la certeza de los actos de elección, nombramiento o llamamiento que sustentan el acceso a la función pública de quien fue elegido en las urnas. En este respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, ha sostenido lo siguiente:

"…La Sala recuerda que la caducidad es un modo de limitar el ejercicio del derecho de acción con ocasión del transcurso del tiempo y tiene como finalidad la consolidación de situaciones jurídicas de manera que se tenga certeza de sus consecuencias. Este fenómeno procesal a la luz del contencioso electoral, tiene como característica que es breve, pues ello garantiza a los candidatos elegidos en cargos de elección popular, la certeza jurídica respecto de que fue legítimo su acceso a la función pública. Este término legal para el ejercicio de este medio de control tiene carácter objetivo. El contencioso electoral, de carácter público, propende por la preservación de la legalidad en abstracto. No es un juicio para la defensa de un derecho subjetivo, ni a través del cual se pueda obtener un restablecimiento del derecho. Por tal virtud, situaciones particulares subjetivas del demandante para ejercerlo, no le desvirtúan su naturaleza de proceso objetivo de legalidad que es. Por esta razón, explicaciones y motivos como los que plantea el impugnante no pueden excepcionar la regla de la contabilización de la caducidad, que está fundada, como ya se dijo, en razones de interés público dirigidas a proteger la institucionalidad y la gobernabilidad, incluso frente a la comunidad electoral, confiriéndole certeza a la elección y seguridad en la legitimidad de los dignatarios que apoyó en las urnas…"[54]

2.6.1.2 Ahora bien, como en el presente caso, el cuestionamiento del término de caducidad se realiza para evidenciar que es corto para ejercer la acción electoral y que lo es aún más si se tiene en cuenta que también se toma como referencia para determinar si la reforma a la demanda fue presentada en tiempo o extemporáneamente, es importante poner de

presente algunos pronunciamientos del Consejo de Estado en torno a la justificación del término de caducidad para interponer demandas con pretensiones de contenido electoral y, particularmente, la posición reiterada en torno a que la formulación de nuevos cargos debe realizarse observando el término de caducidad para ejercer la acción, que en el Código anterior era de 20 días.

En este punto, es importante mencionar que el Código Contencioso Administrativo sólo hacía alusión a la corrección de la demanda en el artículo 230[55]. El Consejo de Estado fijó el alcance de dicha expresión en su jurisprudencia y concluyó que como el artículo 230 no había establecido distinción entre sustitución, reforma y demás aclaraciones y correcciones, no existía razón alguna para restringir el sentido de la expresión "corrección" a que dentro de este término no se pudiera también aclarar o reformar la demanda, máxime cuando existía un término breve de caducidad.

Sin embargo, se cuestionó acerca de cómo debía armonizar el contenido del artículo 230, que establece que la demanda puede ser corregida antes de que quede en firme el auto que la admita, frente al artículo 136-12 que contemplaba el término de caducidad en 20 días. Al respecto, concluyó que la caducidad de la acción sí impide que la demanda pueda ser modificada, y si ello ocurre, advirtió, su corrección se encuentra sujeta a la aclaración de la causa petendi, las partes, las pretensiones y pruebas inicialmente propuestas como también a la supresión de algunas de éstas, pero no a la formulación de nuevas[56].

Sobre los puntos que se vienen abordando, como ya se había anunciado, se presentan los siguientes casos para su ilustración:

En el proceso No. 44001-23-31-000-2009-00082-02 del 14 de octubre de 2010. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia, se reiteró el objeto especialísimo del juicio contencioso electoral en razón a que el mismo estaba dispuesto para definir la constitucionalidad y la legalidad de los actos de elección y/o nombramiento. En este sentido, destacó que el término de caducidad breve, en ese momento de 20 días, contado a partir del día siguiente al que se declaraba la elección o se realizara el nombramiento, era necesario para definir con prontitud y celeridad la legitimidad de dichos actos con el propósito de otorgar certeza a los actos de la administración que habilitaban el acceso a la función pública. En esta medida, consideró, dicho término es coherente no sólo con el tiempo otorgado al

demandante para que ejerza su derecho a presentar y corregir la demanda, sino también con el contenido material sujeto a corrección y recordó que, conforme con reiterada jurisprudencia, los aspectos que se relacionaban con la adición de nuevos reproches contra los actos demandados debían presentarse observando el término de caducidad establecido en el artículo 136-12 del Código Contencioso Administrativo.

Por el contrario, sostuvo, las correcciones que se refirieran a precisiones sobre puntos ya planteados y que no transformaran o alteraran el contenido inicial de la demanda, podían ser objeto de corrección, aún cuando ya hubiese transcurrido el término de caducidad porque no desbordaba el marco específico, en sus aspectos esenciales, del libelo.

Mediante sentencia proferida por el Consejo de Estado, proceso No. 23001-23-31-000-2007-00569-01 del 11 de marzo de 2010. Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo, se reiteró que si bien era cierto que dentro del proceso electoral procedía la corrección de la demanda, también lo era que dicha posibilidad estaba sujeta a que la corrección se efectuara antes de que quedara en firme el auto que admitiera la demanda, y que ésta, si consistía en la formulación de nuevos cargos, se presentara bajo la observancia del término de caducidad. Con base en pronunciamientos anteriores de la jurisprudencia de la Sección Quinta, refuerza la anterior tesis, en los cuales también se enfatiza la necesidad de reafirmar el principio de la preclusión o eventualidad en el proceso electoral salvaguardando el término perentorio e improrrogable del término de caducidad de la acción tanto para presentar la demanda como para formular nuevos cargos a través de la corrección de la misma (Expediente 2007-00236-01 del 2 de octubre de 2008)

Igualmente, reitera los argumentos expuestos en el expediente 4017 del 19 de julio de 2006, en particular se destaca el siguiente fundamento:

´´(…) una lectura conjunta de los artículos 230 y 136 numeral 12 del C.C.A., sólo permite arribar a una conclusión en cuanto a la oportunidad de corrección de la demanda cuando las modificaciones están encaminadas a la inclusión de nuevos cargos, consistente en que la demanda es corregible con tal propósito, siempre que a la fecha de hacerlo la caducidad de la acción no haya operado, puesto que si tal suceso ya se presentó, a la parte demandante se le cierra toda posibilidad de extender los cargos o ampliar los casos inicialmente consignados en la demanda. De admitirse esta posibilidad se desnaturalizaría

el proceso electoral, marcado por los principios de celeridad y seguridad jurídica, puesto que el término de caducidad (20 días) dejaría de ser perentorio e improrrogable para estar a discreción de los accionantes, quienes podrían bajo tal tesis corregir la demanda con nuevos cargos cuando legalmente la posibilidad de accionar ha cesado…"

En resumen, la Sección Quinta del Consejo de Estado armonizó el contenido de lo dispuesto en los artículos 230 y 136-12 del anterior Código Contencioso Administrativo y estableció que la reforma a la demanda cuando implicara la formulación de nuevos cargos debía sujetarse al término de caducidad para el ejercicio de la acción electoral, de lo contrario, este término que es perentorio e improrrogable estaría a disposición de los demandantes, quienes bajo la categoría de la corrección estarían habilitados para presentar en el fondo una nueva demanda, cuando legalmente dicha posibilidad ya hubiese caducado.

2.5.2 Sentencia C- 781 de 1999[57]

Se resalta este pronunciamiento porque el fundamento de dicha demanda como el que ahora se presenta, se sustenta en el desconocimiento de la naturaleza pública de la acción electoral y a que quien ejerce la misma lo hace en defensa del interés general de la sociedad y del Estado.

Con base en estas particularidades de la acción, en ese momento, la ciudadana encontró injustificado la imposición de un límite temporal, sujeto al término de caducidad, para el ejercicio de la acción[58]. En el proceso de la referencia, el ciudadano lo que cuestiona no es el establecimiento del término de caducidad sino que siendo este breve, también se tome en consideración para determinar si la reforma a la demanda con adición de cargos se presentó en tiempo o extemporáneamente.

Como los fundamentos desarrollados por la Sala Plena en dicha oportunidad son de gran relevancia para resolver el problema jurídico planteado por el actor, se transcriben los apartes que se consideran relevantes para el análisis del caso concreto:

"La consagración de un término de caducidad de 20 días, como el que establece la norma demandada para el caso de las acciones electorales, no resulta violatorio de la Constitución, pues (a.) responde al libre ejercicio de las funciones que la propia Carta Fundamental otorga al legislador -i.e. libertad de configuración legislativa-, y (b.) tiene la finalidad de dar

certeza a actos que, como los que declaran una elección o hacen un nombramiento, no pueden quedar suspendidos indefinidamente en el tiempo, so pena de vulnerar los derechos reconocidos por la propia Carta Política a los aspirantes a ocupar un cargo o a los funcionarios ya electos (artículo 40 inciso 1 y numeral 1), y las garantías de la comunidad, expresadas en la aspiración a gozar de un sistema administrativo, legislativo y judicial -i.e. un orden político- estables, en clara concordancia con el principio de seguridad jurídica…

De otro lado, resulta necesario dotar de firmeza a las determinaciones oficiales estableciendo un momento a partir del cual, ya no es posible controvertir algunas actuaciones. De lo contrario, el sistema jurídico se vería avocado a un estado de permanente latencia en donde la incertidumbre e imprecisión que rodearían el quehacer estatal, entorpecería el desarrollo de las funciones públicas…

Ahora bien: los términos de caducidad no pueden interpretarse como una forma de negar el acceso a la justicia, precisamente porque la limitación del plazo para impugnar ciertos actos -y es algo en lo que se debe insistir- está sustentada en el principio de seguridad jurídica y crea una carga proporcionada en cabeza de los ciudadanos para que se interesen y participen prontamente en el control de actos que vulneran el ordenamiento jurídico…"

A la luz de los anteriores planteamientos, esta Corporación encontró ajustado a la Constitución Política el establecimiento de un término de caducidad para ejercer la acción electoral. Aunque en esta oportunidad el reproche consiste en que el término de caducidad no debería tenerse en consideración para reformar la demanda presentando nuevos cargos sumado a que en la actualidad dicho lapso se amplió de 20 a 30 días, la motivación expuesta en la sentencia C-781 de 1999 acerca de la libertad de configuración del legislador para estructurar términos, específicamente en los procesos electorales, como también que dicho lapso atiende a la finalidad que persigue este procedimiento especial, y que ello no significa que se esté denegando el acceso a la administración de justicia, constituye un precedente importante para realizar el examen de constitucionalidad propuesto por el actor.

3 CASO CONCRETO

3.1 EL ARTÍCULO 278 PARCIALMENTE ACUSADO NO DESCONOCE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 13, 40-6 Y 229 DE LA CONSTITUCIÓN.

3.1.1 Con respecto al cargo formulado por el demandante frente al desconocimiento del derecho a la igualdad, fundamentado en que, a su parecer, dentro del trámite de la acción electoral el término de caducidad no sólo se tiene en cuenta para ejercer la acción sino también para reformar la demanda si se pretende la adición de nuevos cargos, mientras que en otras acciones contenciosas como la de nulidad, no se limita su ejercicio a ningún término, y en el de la nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, el tiempo para interponer la acción y el de reformar la demanda son diferentes y corresponden a etapas procesales autónomas; agregando que al igual que las acciones contenciosas frente a las cuales realiza la comparación, quien formula pretensiones de contenido electoral también lo hace en defensa de los intereses del Estado y de la Sociedad en general, la Sala advierte que dicho cargo no está llamado a prosperar por las siguientes razones:

A la luz de los anteriores lineamientos, es importante recordar que el Consejo de Estado en diversos pronunciamientos ha explicado suficientemente que aunque la acción de nulidad y la de nulidad y restablecimiento del derecho tienen algunas similitudes con la acción electoral éstas no pueden equipararse, al punto que deben tramitarse mediante procedimientos diferentes. Sobre este aspecto ha referido el alto tribunal:

"Ese acto de nombramiento no es demandable en ejercicio de la acción de simple nulidad, como lo entendió el Tribunal. Lo es, si, mediante esa acción, pero en la modalidad electoral que presenta similitudes y unas importantes diferencias con aquella. La acción de simple nulidad, así como la de carácter electoral, tiene como finalidad la de mantener la legalidad abstracta, el orden jurídico, y, en modo alguno, el restablecimiento de derechos subjetivos o particulares, y puede ejercerse por cualquier persona. Pero mientras la primera puede promoverse en cualquier tiempo, la de nulidad de carácter electoral, por el contrario, debe ejercerse dentro del término establecido en la ley. Y mientras una se tramita por el proceso ordinario establecido en el Código Contencioso Administrativo, la otra debe adelantarse por el procedimiento electoral…"[60]

En atención a lo expuesto, aunque es cierto que el legislador dispuso que tratándose de la acción electoral el término de caducidad para ejercerla es el mismo que se toma en consideración para determinar si la reforma a la demanda con adición de cargos se presentó en tiempo o extemporáneamente, contrario a lo que acontece en el marco de los procesos de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, también lo es que en este

escenario procesal dicha diferenciación no se torna arbitraria, injustificada ni irrazonable.

Para iniciar, aunque la acción electoral y la de nulidad simple se asemejan en que ambas buscan mantener la legalidad abstracta y el orden jurídico, también lo es que presentan diferencias sustantivas que impide realizar una comparación entre las mismas como por ejemplo que mientras la de nulidad puede ejercerse en cualquier tiempo, la de nulidad electoral debe ejercerse dentro del término establecido en la ley, sumado a que mientras la primera debe tramitarse mediante el procedimiento ordinario consagrado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la segunda debe tramitarse mediante el proceso especial electoral.

Igual situación puede predicarse frente a la comparación que realiza el actor entre la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y el medio de control electoral, pues la primera sólo puede ser ejercida por la persona que ha sido lesionada por un acto de la administración en defensa de un interés particular y concreto, al paso que la segunda puede instaurarse por cualquier persona. También debe mencionarse que la pretensión del medio de control electoral no pretende el restablecimiento de derechos subjetivos o particulares, contrario a lo que acontece en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Finalmente, esta última acción también debe tramitarse siguiendo las reglas del procedimiento ordinario establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y la acción electoral a través del proceso especialísimo que guía todas sus etapas.

En definitiva, el legislador dentro del margen de libertad de configuración legislativa estableció que el término de caducidad para ejercer la acción electoral también debe delimitar el tiempo con el que cuenta una persona para reformar la demanda en atención a los bienes que se pretenden salvaguardar, tal y como se explicará a continuación.

3.1.2 Frente al desconocimiento del derecho al acceso a la administración de justicia y a la participación política, esta Sala evidencia que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, el legislador goza de una amplia potestad de configuración normativa para definir las formas propias de cada juicio que incluye la fijación de términos como el de la caducidad de las acciones y las cargas procesales de las partes para asegurar la eficacia y la celeridad del respectivo trámite procesal.

No obstante, la legitimidad de las normas procesales se verificará no sólo en el evento en

que cumplan con el propósito para el cual fueron diseñadas sino también en que las medidas adoptadas respondan a los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

En el asunto bajo análisis puede constatarse que bajo la normativa anterior, el artículo 230 del Código Contencioso Administrativo establecía lo atinente al término de corrección de la demanda dentro del proceso electoral. Teniendo en cuenta que la norma sólo hacía referencia a la corrección pero no a figuras como la aclaración, reforma, adición, etc, la Sección Quinta del Consejo de Estado interpretó que limitar el término de la corrección al sentido literal de la palabra resultaba muy restrictivo para el ejercicio de los derechos de quienes acudían a la jurisdicción contenciosa administrativa con pretensiones electorales. Por ello, fijó la siguiente subregla: cuando quien ejerce la acción electoral procede a corregir la demanda entendida en su sentido más amplio, esto es, para reformar, adicionar, presentar o solicitar pruebas, retirar argumentos inicialmente presentados, o mejorar los fundamentos de su demanda, entre otros, debería hacerlo antes de que quedara en firme el auto que la admitiera. Por el contrario, si la reforma a la demanda implicaba la formulación de nuevos cargos, ésta debería, necesariamente, presentarse observando el término de caducidad de la acción, lo cual se explicaba en el hecho de que si la demanda era el marco dentro del cual decidía el contencioso electoral y para ello se había fijado un término de caducidad, sería contradictorio extender dicho término vía corrección de la demanda cuando el artículo 136-12 establecía un término perentorio para el efecto, el cual era de 20 días.

Posteriormente, fue expedido el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el que se consagró la regla de la reforma de la demanda. Una vez revisado el artículo 278 en su integridad se puede colegir que éste acoge la posición jurisprudencial de la Sección Quinta del Consejo de Estado acerca de los momentos procesales en que pueden introducirse cambios al libelo inicialmente presentado para demandar actos de elección, nombramiento y/o llamamiento. Por una parte, establece que la demanda podrá reformarse por una sola vez dentro de los 3 días siguientes a la notificación del auto admisorio. De otro lado, aclara que podrán adicionarse cargos contra el acto cuya nulidad se pretende siempre que no haya operado la caducidad.

De lo anteriormente expuesto se concluye que no toda reforma a la demanda está sujeta a su presentación dentro del término de caducidad de la acción sino sólo aquella reforma que

implique la formulación de nuevos cargos a los inicialmente planteados.

Esta Corporación encuentra que la expresión demandada "siempre que no haya operado la caducidad, en caso contrario se rechazará la reforma en relación con estos cargos" no desconoce el contenido del derecho al acceso a la administración de justicia ni de participación política, porque no es una medida que se torne caprichosa en razón al fin constitucional que persigue y, en consecuencia, a la naturaleza jurídica del proceso, por las siguientes razones:

En primer lugar, como quedó expuesto en las consideraciones, la brevedad en que debe tramitarse el proceso electoral deviene de un mandato constitucional imperativo: la acción de nulidad electoral debe decidirse en un término máximo de 1 año, pero si el proceso es de única instancia no deberá sobrepasar el lapso de 6 meses (Parágrafo, artículo 264 Superior).

En segundo lugar, la celeridad con que debe adelantarse este tipo de procedimiento especial responde al objeto que pretende: esclarecer en el menor tiempo posible la legitimidad de la elección, nombramiento o llamamiento de quien fue elegido, y en esta medida, determinar la legalidad de los actos de la administración avalando a quienes acceden a la función pública.

En tercer lugar, el término de caducidad establecido, no sólo para ejercer la acción sino para reformar la demanda adicionando nuevos cargos, tiene como propósito guardar coherencia con la finalidad de la ley, pues, como lo explicó el Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia, no condicionar la formulación de nuevos cargos a la observancia de la caducidad de la acción electoral, significa en últimas quebrantar la misma normativa que regula esta figura, pues, se estaría permitiendo ampliar el marco de decisión de la autoridad competente por fuera del plazo permitido para el efecto, lo cual constituiría una paradoja.

Cabe resaltar que el nuevo Código de Procedimiento Administrativo amplió el término de caducidad de 20 a 30 días, por lo cual la persona que ejerce esta acción cuenta con mayor tiempo para estructurar los cargos en contra del acto cuya nulidad se pretende.

En cuarto lugar, no sobra recordar que el ejercicio de la acción electoral le impone al

demandante el cumplimiento de ciertos requisitos procesales, como el de la observancia del término de caducidad si se pretende reformar la demanda con nuevos cargos, lo cual no implica vulneración del derecho de defensa del demandado ni tampoco desconocimiento del interés general de la sociedad ni del Estado, sino que el establecimiento de dicha medida responde a la necesidad de que las situaciones jurídicas que se derivan de los actos de elección, de nombramiento o de llamamiento queden en firme a la mayor brevedad posible. Por el contrario, dicho término ayuda a precisar el alcance del derecho a acceder a la administración de justicia de las personas que pretenden la nulidad de dichos actos y que actúan en defensa de la Constitución Política y de la ley.

Además, como lo indican casi todos los intervinientes en el proceso de la referencia, la disposición atacada regula lo atinente a la reforma de la demanda para formular nuevos cargos, lo cual implica que ya se le permitió al actor poner en movimiento el aparato jurisdiccional, aunque se le imponga el límite de la caducidad para reformar la demanda con nuevos cargos, esto es, respecto de los cargos que fueron admitidos el demandante obtendrá una respuesta de fondo.

Aunque esta Sala encuentra que la referencia al término de caducidad para reformar la demanda, cuando se trate de adicionar nuevos cargos, es constitucional, considera necesario enfatizar que, en razón de que se trata de un término reducido, el juez administrativo debe hacer uso de sus facultades oficiosas para desplegar una actividad probatoria cualificada dentro del trámite del proceso electoral.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional encuentra que la disposición acusada no contraviene los postulados constitucionales de igualdad, acceso a la administración de justicia ni de participación política; por el contrario, la medida cuestionada realiza adecuada, objetiva y razonablemente el fin del proceso electoral.

## 4 DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 278 (parcial) de la Ley 1437 de 2011.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrada

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] “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.”

[2] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[3] Sentencias de la Corte Constitucional C-005 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-346 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-680 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-742 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández; C-384 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-803 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-596 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-1717 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-1512 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-316 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-798 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-204 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-039 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-1091 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-899 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-318 de 2003, M.P. Jaime Araujo Renteria.

[4] Sentencia de la Corte Constitucional C-927 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[5] Sentencia de la Corte Constitucional C-043 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis

[6] Sentencias de la Corte Constitucional C-927 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-893 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-309 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-314 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-646 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-123 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-234 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-1146 de 2004, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-275 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-398 de 2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-718 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-738 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia de la Corte Constitucional C-1186 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[7] Sentencia de la Corte Constitucional C-316 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

[8] Sentencia de la Corte Constitucional C-203 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez

[9] Sentencia de la Corte Constitucional C-728 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

[11] En el mismo sentido, Sentencia de la Corte Constitucional C-573 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño en la cual se encontró exequible la disminución, en la tercera licitación, de la base de la licitación hasta en un 40% contemplada para los procesos ejecutivos.

[12] En esta decisión se analizaba si la posibilidad de declarar la perención del procedimiento civil así no se hubiera notificado a todos los demandados o citados vulneraba el debido proceso.

[13] Sentencias de la Corte Constitucional C-742 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández; C-384 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-803 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz entre otras.

[14] Sentencia de la Corte Constitucional C-316 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia de la Corte Constitucional C-227 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[15] Sentencia de la Corte Constitucional C-012 de 2002, M.P. Jaime Araujo Renteria.

[16] Sentencia de la Corte Constitucional C-925 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[17] Ibidem Sentencia de la Corte Constitucional C-1512 de 2000 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[18] Sentencia de la Corte Constitucional C-095 de 2001. M.P. José Gregorio Hernández.

[19] Sentencia de la Corte Constitucional C-1512 de 2000. Álvaro Tafur Galvis

[20] Sentencia de la Corte Constitucional C-662 de 2004. M.P.(E) Rodrigo Uprimny Yepes

[21] Corte Constitucional, sentencia C-227 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[22] Sentencia de la Corte Constitucional C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[23] Sentencia de la Corte Constitucional C-1083 de 2005, M.P. Jaime Araujo Renteria

[24] Sentencias de la Corte Constitucional C-985 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y T-292 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[25] Sentencia de la Corte Constitucional C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

[26] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párr. 24.

[27] Sentencia de la Corte Constitucional T-240 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.

[28] Sentencia de la Corte Constitucional C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-662 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

[29] Sentencias de la Corte Constitucional T-597 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón; SU-067 de 1993; M.P. Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz; T-451 de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía; T-268 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[30] Sentencias de la Corte Constitucional SU-067 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz; T-275 de 1994; M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-416 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-502 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara; C-652 de 1997,

M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-742 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández

[31] Sentencias de la Corte Constitucional T-399 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-544 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-416 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-502 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

[32] Sentencias de la Corte Constitucional T-399 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-544 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-416 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-502 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-1195 de 2001, M.P. Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda.

[33] Sentencias de la Corte Constitucional T-046 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-093 de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz y Alejandro Martínez Caballero; C-301 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-544 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-268 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-742 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández; Sentencia de la Corte Constitucional C-1177 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[34] Sentencia de la Corte Constitucional C-483 de 2008.

[35] Sentencia de la Corte Constitucional C-662 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes

[36] Sentencia de la Corte Constitucional C-1043 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis

[37] Sentencia de la Corte Constitucional C-428 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; Sentencia de la Corte Constitucional C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[38] Sentencia de la Corte Constitucional C-1104 de 2001, M.P.Clara Inés Vargas.

[39] Sentencia de la Corte Constitucional C-183 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[40] Sentencias de la Corte Constitucional C-742 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández; C-384 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-803 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

[41] Sentencia de la Corte Constitucional C-111 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[42] Sentencia de la Corte Constitucional C-1270 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[43] Sentencia de la Corte Constitucional C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas.

[44] Sentencia de la Corte Constitucional C-351 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

[45] Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En este fallo la Corte encontró conforme a la Carta el establecimiento de plazos perentorios para el ejercicio de determinados recursos procesales en casos de violencia intrafamiliar, vencidos los cuales ya no era posible interponerlos pues "existe un interés general por parte del Estado y de la sociedad para que los procesos judiciales se surtan en forma oportuna y diligente".

[46] Sentencia de la Corte Constitucional C-1177 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Treviño; Sentencia de la Corte Constitucional C-183 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[47] Sentencias de la Corte Constitucional C-183 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-662 de 2004, M.P.(E). Rodrigo Uprimny Yepes

[48] Sentencias de la Corte Constitucional C-781 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-985 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[49] Cfr. artículo 150 numerales 1 y 2 de la Constitución Política y Sentencias C-680 de 1998 y C-1512-00

[50] Sentencia de la Corte Constitucional C-372/11, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[51] Sentencia de la Corte Constitucional C-372/11, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[52] Corte Constitucional, sentencia C-227 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[53] Artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[54] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia. Radicación No. 05001-23-31-000-2012-00752-01 del 21 de febrero de 2013.

[55] “Artículo 230.-Modificado. Ley 96 de 1985, art. 66. La demanda puede ser corregida antes de que quede en firme el auto que la admita y sobre la corrección se resolverá dentro de los dos (2) días siguientes…”

[56] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejero Ponente: Reinaldo Chavarro Buritica. Radicación número: 23001-23-31-000-2003-01456-01(3906) del 23 de marzo de 2006:

“…por razones ligadas a los principios de celeridad y de seguridad jurídica, así como por la necesidad de garantizar el derecho de defensa del demandado, las posibilidades de reformar la demanda han sido doblemente restringidas; en primer lugar, por el artículo 230 del Código Contencioso Administrativo y en segundo término, por el numeral 12 del artículo 136 ibídem. Una y otra norma constituyen límites para las posibilidades de reforma de la demanda; pero mientras el vencimiento del término para corregir la demanda no impide necesariamente el ejercicio de la acción de nulidad electoral, pues si no ha caducado los ciudadanos pueden formular otras demandas con fundamento en los motivos que no expusieron en la primera, el vencimiento del término de caducidad de la acción sí impide que pueda ser modificada, pues se entiende que fue presentada en ejercicio de aquella, para cuyo ejercicio la ley establece un término perentorio. Admitir que la demanda pueda ser reformada luego de vencido el término de caducidad de la acción implica que ésta puede seguir siendo ejercida, lo que resulta contradictorio. Por lo expuesto, la corrección de la demanda regulada por el artículo 230 del Código Contencioso Administrativo, está sujeta a que la acción de nulidad no haya caducado, pues si ello ocurrió dicha corrección queda limitada a la aclaración de la causa petendi, las partes, las pretensiones y pruebas inicialmente propuestas, así como a la supresión de algunas de éstas, mas no a la adición de nuevas. La solución anterior no vulnera el derecho de defensa del demandado, ni el interés que la sociedad y el Estado tienen en que las situaciones jurídicas que derivan de nombramientos y elecciones queden en firme a la mayor brevedad posible. Precisa, además, el alcance del derecho de los ciudadanos de acceder a la administración de justicia y a ejercer acciones en defensa de la Constitución y de la ley…”

[57] M.P. Carlos Gaviria Díaz

[59] Corte Constitucional, sentencia C-1115 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[60] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejero Ponente: Dario Quiñones Pinilla. Radicación número 2407 del 4 de agosto de 2000.