

C-539-19

Sentencia C-539/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencias argumentativas

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione

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

CODIGO PENAL-Contenido simultáneo de materias de ley ordinaria y materias de ley estatutaria

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad y suficiencia en los cargos

Referencia: Expedientes D-13216

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 de la Ley 1864 de 2017

Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada

Magistrado Sustanciador:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241.4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

El texto demandado es el siguiente:

“Ley 1864 de 2017

(agosto 17)

“Mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 15. Adiciónese el artículo 396B al Título XIV (Delitos contra mecanismos de participación democrática) de la Ley 599 de 2000, así: Artículo 396B. Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales. El que administre los recursos de la campaña electoral que exceda los topes o límites de gastos establecidos por la autoridad electoral, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa correspondiente al mismo valor de lo excedido e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo”.

III. LA DEMANDA

1. A juicio del demandante, el precepto acusado es “manifiestamente contrario a la Constitución Política porque viola la parte final del inciso séptimo del artículo 109 de la Carta, simultáneamente y en concordancia con el primer inciso y e literal c del artículo 152 Ibídem (sic). Esto con relación a la reserva de ley estatutaria tanto para ‘los demás efectos por la violación de este precepto’ (topes máximos de financiación de las campañas) que la primera norma consagra, como para la regulación de las funciones electorales que contempla segunda”[2].

2. Puntualmente, frente a los artículos 109 y 152 literal c) de la Constitución, indicó que el primer mandato confiere al legislador la posibilidad de limitar la financiación de las

campañas electorales y fijar otros efectos por la violación de esos topes, la cual fue ejercida en la Ley estatutaria 1475 de 2011 que se ocupó de “regular todo lo concerniente a lo electoral”. Respecto del segundo precepto invocado manifestó que las funciones electorales deben ser desarrolladas mediante ley estatutaria según su tenor literal.

Agregó que si bien el artículo 109 en cita, no indica expresamente qué tipo de ley debe abordar los demás efectos derivados por la infracción de dichos máximos “sí lo dice y muy claramente la Constitución Nacional cuando en su artículo 152 inciso primero y literal c), dispone que el Congreso de la República regulará mediante leyes estatutarias ‘la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales’” [3].

Señaló que “esos ‘demás efectos’ del artículo 109 superior remitían al 152 literal c) y esa concordancia, en una elemental inteligencia y hermenéutica constitucional no dejan la menor duda del carácter de Estatutaria que debía tener –como efectivamente lo tuvo–, la ley que consagrara tales efectos. Razón que prima facie, sin necesidad de elucubraciones ni de mixtificar la argumentación, es clara, cierta, específica, pertinente y suficiente para evidenciar que el artículo 15 de la ley 1864 de 201 (sic) al adjudicarle mediante un ley ordinaria un efecto tan dramático a la violación de los topes electorales cual es depositar al infractor en los odiosos brazos del código penal, infringió directa y frontalmente el contenido normativo del artículo 109”[4]. (Negrilla fuera de texto original)

En este punto, efectuó una cita jurisprudencial sucinta sobre la financiación de las campañas electorales como integrante de las funciones electorales[5].

3. En segundo término, consideró infringido el artículo 152 literal d) aclarando que se debe acreditar “para darle vocación de prosperidad por la razón recurrida, (...) el cómo o el por qué los topes de gastos impuestos a las campañas electorales hacen relación con las ‘instituciones y mecanismos de participación ciudadana’. Porque si no se establece ese vínculo y de forma estrecha, no se vería por qué la ley ordinaria que haya fijado aquellos infringe la Carta”[6].

Al respecto, procedió a transcribir un aparte jurisprudencial en relación con el concepto de las funciones electorales y su relación con el voto[7] como fundamento de su alegación. Acto seguido, puntualizó su cargo en los siguientes términos “dejo en esta forma expuestas

las razones por las cuales el texto normativo demandado infringe con el literal d) del art. 152 superior, resaltando que cabalmente el art. 103 Ib. consagra el voto como uno de los mecanismos de participación ciudadana, por lo cual es atinado concluir que lo concerniente a su regulación debe ser tramitado por la vía estatutaria. No sólo entonces por ser función electoral, sino mecanismo de participación ciudadana. Y no el menor”[8].

4. Como tercer cargo, señaló un posible desconocimiento del artículo 153 constitucional respecto del cual indicó “¿qué duda o debate puede haber señores Magistrados sobre el hecho de que la tipificación como delito de la violación de los topes electorales como nuevo efecto adjudicado a esa conducta, es una clara MODIFICACIÓN de dicha Estatutaria (sic) por la vía de adicionarle otro al ÚNICO efecto contemplado por ella en su artículo 26, la pérdida del cargo por el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la ley?”[9].

A continuación procedió a transcribir el artículo 26 de la Ley estatutaria 1475 de 2011 y la norma demandada, a partir de lo cual afirmó “y estando ciertos en ese aserto, el de que la ley ordinaria efectivamente modificó la estatutaria estando por ende ante una proposición jurídica verdadera y constatable con sólo leer los dos textos sin por el momento hacer ningún juicio de valor sobre la regularidad del texto atacado, tenemos ya el presupuesto fáctico para la construcción de la proposición jurídica completa que nos lleve ella sí, a hacer el juicio de constitucionalidad (sic)” [10] (negrilla fuera de texto original).

Agregó una transcripción del artículo 153 superior y coligió que la modificación de las leyes estatutarias debe hacerse por ese mismo trámite, por lo que alegó que la disposición atacada infringe el mandato constitucional referido.

5. Finalmente, efectuó una transcripción en extenso de la definición de funciones electorales adoptada en la sentencia C-283 de 2017 y aseveró que con fundamento en la C-515 de 2004 la reserva de ley estatutaria cubre la regulación del reembolso de gastos de campaña[11].

IV. INTERVENCIONES[12]

1. Consejo Nacional Electoral

En concepto rendido por el entonces Presidente de esa entidad, se explicó que de conformidad con la jurisprudencia constitucional “la función electoral, aunque deba ser entendida de manera amplia, no vacía la competencia del legislador ordinario para regular otros aspectos que, aunque relacionados no son considerados como funciones electorales” [13]. En esos términos, estableció que la tipificación de un delito no puede considerarse como un tema ligado a las funciones electorales y, por ende, no debe atender a la reserva de ley estatutaria.

Así las cosas, encontró que la disposición demandada fue proferida en ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa consagrada en los artículos 114 y 150 superiores; de ahí que “su objeto esencial no fue definir una función electoral, sino establecer la consecuencia penal por su incumplimiento; así como tampoco el concretar el contenido de los derechos constitucionales, fijar sus alcances o establecer las condiciones para su ejercicio, [por ello] no estaba el legislador en obligación de expedir la misma por medio de una ley estatutaria” [14].

2. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho solicitó que se declare la exequibilidad del artículo 15 de la Ley 1864 de 2017. Puntualizó que “la regulación de sanciones en el ámbito estrictamente electoral, que es un ámbito diferente al regulado por el derecho penal, haría parte de la función electoral en cuanto es desarrollada por los órganos y entes con funciones electorales para los fines propios de la materia electoral. La violación de los toques bien puede generar sanciones tanto en el ámbito electoral, en cuyo caso operaría la reserva de ley estatutaria; como en el ámbito penal, caso en el cual no operaría la reserva de ley estatutaria. Lo anterior en cuanto la función sancionatoria que desarrolla el Estado en Ejercicio (sic) de su potestad sancionatoria penal no hace parte de la función electoral, sino que opera desde el ámbito penal sobre las conductas que el Legislador considera reprochables por contrariar el Ordenamiento Jurídico (sic)” [15].

A su juicio, el contenido de la norma acusada no se encuentra cubierto bajo “la concepción amplia de la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales”[16], en razón a que no se afecta el principio democrático comoquiera que: (i) no se cambian las reglas

electorales; (ii) no se modifica la ejecución adecuada del procedimiento democrático ni las reglas de igualdad y universalidad del sufragio y los derechos de las minorías; (iii) aunado a que no ocasiona que las directrices electorales queden condicionadas a la voluntad de las mayorías, ni promueve la exclusión de las minorías.

3. Misión de Observación Electoral -MOE-

El Coordinador del Observatorio de Justicia Electoral de la Misión de Observación Electoral solicitó la declaratoria de exequibilidad del precepto bajo estudio. Manifestó que la financiación de las campañas políticas fue regulada de manera integral en una ley estatutaria conforme al artículo 152 superior, cumpliendo así el requisito de tal reserva de ley para los temas relacionados con la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales. Sin embargo, aclaró que otros temas referentes a la financiación deben ser desarrolladas por parte del Congreso en leyes ordinarias o las autoridades electorales, como el Consejo Nacional Electoral.

Concluyó que “la penalización de una conducta reglada no va en contravía de los parámetros de la Corte en lo que se refiere a la función electoral y sobre los detalles que la jurisprudencia ha establecido como necesario el trámite de ley estatutaria (sic). El tema penal termina siendo algo operativo para garantizar un cumplimiento más efectivo de las disposiciones legales”[17].

4. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia remitió el concepto solicitado en relación con la demanda de la referencia. Destacó que al tipificarse una falta administrativa como delito se “requiere del trámite del artículo 153 de la C.P. y mucho más si una interpretación sistemática del artículo 109 superior, que se refiere a que los relativos a los gastos de la campaña son regulados por mandato expreso por ley estatutaria, luego cuando en ese título se diga ley, debe entenderse estatutaria”[18].

En su criterio, si bien la jurisprudencia ha aceptado que no todas las disposiciones del Código Penal deben ser reguladas necesariamente mediante ley estatutaria, en el caso sub examine “no hay razón suficiente para establecer una excepción cuando el tipo penal está relacionado con funciones electorales, ante todo porque la exigencia de ley estatutaria,

ordenada desde los literales c) y d) del artículo 152 superior; interpretarlo de otra forma, restringiendo los alcances de la función electoral, llevaría a vaciar el contenido y eficacia democrática, de dicho literal c). La expresión 'la ley reglamentará', del artículo 152 superior, debe entender[se] en el contexto del mismo artículo, es decir la ley (estatutaria) reglamentará"[19].

5. Registraduría Nacional del Estado Civil

La Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil resaltó que el precepto demandado no desarrolla la materia de financiación de campañas ni de violación a los topes establecidos por el Consejo Nacional Electoral, pues en realidad se ocupa de proteger el bien jurídico de la participación democrática consagrado en el Código Penal, temática que corresponde al legislador ordinario, sin oponerse al artículo 109 superior. En tal sentido, reseñó que "las condiciones relativas a la financiación de gastos de campaña, [es] la que debe emitirse bajo ley estatutaria y no su punición, ya que la penalidad se emite para extender la protección de los bienes y valores jurídicamente protegidos, no para reglar la materia" [20].

Además, coligió que la disposición objeto de estudio no está cubierta por la reserva de ley estatutaria, debido a que no regula de manera integral y completa la materia de topes a la financiación de campañas electorales, tampoco se ocupa de un asunto referido al núcleo esencial o a los elementos estructurales del derecho a la participación política.

6. Universidad Externado de Colombia

El Director del Centro de Investigación en Filosofía y Derecho de la Universidad Externado de Colombia allegó intervención una vez vencido el término de fijación en lista. Afirmó que "[n]o se trata, entonces, de una norma dirigida a 'la fijación de las fechas de elecciones, el establecimiento de los términos de cierre de las inscripciones de candidatos o registro de votantes, la organización de las tarjetas electorales o de los sistemas de escrutinio', ni de un asunto de similar naturaleza. Por el contrario, estamos frente a un tema ostensiblemente diferente: el de la restricción jurídico-penal de derechos de naturaleza individual" [21].

En razón de lo anterior, señaló que el precepto examinado no se gobierna bajo la reserva de ley estatutaria en materia electoral, pues hace parte del ámbito de aplicación específico de

la ley en asuntos de configuración jurídico-penal. De tal forma, coligió que en virtud de las reglas jurisprudenciales no existe razón alguna para considerar que la disposición impugnada debió ser tramitada bajo tal procedimiento especial. Así la cosas, aseveró que “el correcto entendimiento de la expresión ‘funciones electorales’ impide incluir dentro de ellas las conductas que a través de normas penales se elevan a la categoría de delitos, razón por la cual éstas últimas no deben estar cobijadas por el tratamiento especial previsto para las leyes estatutarias”[22].

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de la potestad establecida en el artículo 278, numeral 5°, de la Constitución Política, rindió concepto en el presente asunto, en el cual solicitó declarar exequible el artículo 15 de la Ley 1864 de 2017, por medio del cual se adicionó el artículo 396B de la Ley 599 de 2000.

En criterio del Ministerio Público, el Congreso no desconoció la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electoral, con la tipificación de la conducta punible referida a la superación de los topes máximos de las campañas previamente fijados por la autoridad electoral. Lo anterior, debido a que el legislador ordinario tiene la competencia para dictar códigos (art. 150.1 C. Pol.) y puntualmente en el campo penal, cuenta con amplia potestad de configuración de la política criminal.

En segundo término, aseguró que el artículo 26 de la Ley 1475 de 2011 estableció la pérdida del cargo ante la violación de los límites de costos de campaña para alcaldes y gobernadores, así como la pérdida de investidura para los candidatos elegidos a corporaciones públicas. De tal forma, “el legislador estatutario reguló los efectos que tienen, en el ámbito de los partidos y movimientos políticos, la violación de los topes en materia de gastos de campaña, y estableció sanciones de carácter administrativo impuestas de conformidad con las reglas de la acción de pérdida de investidura y las del medio de control de nulidad electoral”[24].

Señaló que en “la premisa de la que parte el accionante es cierta, pues el artículo 109 de la Constitución defirió a la ley la regulación de los efectos de violación de los topes. Sin embargo, la conclusión es equivocada, porque este mandato debe entenderse de manera sistemática con otras disposiciones de la Constitución y de conformidad con un concepto

que atienda a las distintas materias que se deben regular por cada tipo de ley, puesto que el artículo 109 difiere a la ley las sanciones derivadas de la violación de los toques de las campañas y el legislador debe atender a su regulación de conformidad con la materia específica que se pretenda regular, esto es, si es ordinaria o estatutaria, y no deducir de este mandato una regla general de regulación estatutaria como lo propone el demandante”[25] (negrilla fuera de texto original).

Así las cosas, concluyó que las sanciones relacionadas directamente con la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos fueron abordadas en la ley estatutaria. Sin embargo, la regulación de otras consecuencias diferentes por el desconocimiento de toques de gastos de campaña, que no guarden una conexión directa con la materia de reserva, corresponden al legislador ordinario máxime tratándose de “la creación de una conducta de carácter penal como una de las manifestaciones de la libertad de configuración en esta materia reconocida por la Constitución” [26].

Conforme a lo expuesto, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional que declare exequible el artículo 15 de la ley 1864 de 2017, al no contrariar la reserva de ley estatutaria, el artículo 109 superior, ni el procedimiento para modificar leyes estatutarias.

VI. CONSIDERACIONES

Competencia

1. Atendiendo lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, toda vez que la norma acusada parcialmente hace parte de una ley de la República, en este caso, la Ley 1864 de 2017.

Cuestión preliminar: la aptitud de la demanda[27]

2. El control de las leyes por parte de este Tribunal suscita tensiones entre diferentes intereses constitucionales. Al ser indiscutible la responsabilidad de este Tribunal de guardar la integridad y supremacía de la Carta (art. 241), la acción pública de inconstitucionalidad ocupa un importante papel instrumental para su cumplimiento[28]. Bajo esa perspectiva la

definición de las condiciones cuya verificación es necesaria para hacer posible un pronunciamiento de fondo de la Corte, ha tomado nota de la tensión que el ejercicio de dicha acción puede provocar con el principio democrático -al que se anuda la presunción de constitucionalidad de las normas adoptadas por el Congreso[29]- y el carácter rogado que, por regla general, se atribuye al ejercicio de las competencias de control abstracto[30].

3. Esa tensión recibe diferentes respuestas en el ordenamiento jurídico vigente. Una de ellas ha consistido en imponer, con fundamento en el numeral 3º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, algunas exigencias argumentativas cuando se formula un cargo de inconstitucionalidad. Para definir las la Sala Plena se ha fundado en una premisa: la impugnación de una ley no puede sujetarse a estándares tan complejos que impliquen reservar la acción solo a ciudadanos con especial formación en métodos de interpretación legal y constitucional, pues ello la privaría de su naturaleza pública y, al mismo tiempo, desconocería el derecho de participar en el control del poder político (art. 40.6) y de acceder a la administración de justicia (art. 229)[31]. En todo caso ha estimado necesario que las acusaciones en contra de normas adoptadas por órganos representativos se apoyen en razones con aptitud para poner en duda la validez constitucional de la regulación, de modo que pueda apreciarse, al menos prima facie, un riesgo para la supremacía de la Constitución.

4. El esfuerzo por armonizar los intereses constitucionales referidos, a través de la fijación de “condiciones argumentativas mínimas”[32] como presupuesto para activar la competencia de la Corte, cristaliza varias finalidades del proceso constitucional. En efecto, una correcta precisión del debate a partir del cumplimiento de tales requerimientos, de una parte (i) concreta el derecho de los intervinientes a participar en las decisiones que los afectan, puesto que -desde el principio- se delimita la materia alrededor de la cual tendrá lugar la discusión constitucional favoreciendo así la calidad del diálogo público que la demanda propone[33]; y, de otra, (ii) favorece una reflexión calificada que permite superar las dificultades asociadas a la interpretación constitucional. Esta Corporación ha señalado que las normas vigentes ponen de presente “un modelo específico de control constitucional en el que los procesos deliberativos, abiertos, democráticos y participativos confieren legitimidad, racionalidad, validez y justicia material a las decisiones judiciales”[34]. En dicho modelo la tarea de la Corte “no consiste en construir oficiosa, aislada y unilateralmente las decisiones sobre la constitucionalidad del sistema jurídico, sino en

liderar un proceso de construcción colectiva en un asunto esencialmente público, precisando y orientando el debate y la deliberación pública, organizando y sistematizando los insumos que resulten de este proceso de reflexión colectiva, valorando y sopesando las distintas opciones y alternativas que surgen de este mismo proceso, y finalmente, adoptando una decisión”[35].

5. Asumir el proceso de constitucionalidad como un verdadero foro para el diálogo público encaminado a establecer si la Constitución fue vulnerada por alguno de los órganos del Estado, implica que se trata de la expresión de una forma de democracia deliberativa. Tal circunstancia exige de ciudadanos, organizaciones y autoridades, la presentación de razones orientadas a poner de presente asuntos relevantes para juzgar la validez constitucional de la ley. No todos los argumentos son relevantes para que la Corte cumpla esta tarea. Su relevancia depende, en suma, de la contribución que puedan prestar para (i) definir el significado del objeto de control e (ii) identificar lo que la Constitución ordena, prohíbe o permite.

6. Las exigencias de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia como presupuestos de admisibilidad del cargo no tienen un valor en sí mismas. Su importancia se establece en función de la capacidad para materializar los fines del proceso constitucional. Por ello, la verificación de su cumplimiento tiene como propósito establecer si la demanda, en tanto punto de partida del proceso, permite iniciar un diálogo público y razonable entre el demandante, los ciudadanos interesados, las autoridades responsables y la Corte Constitucional. Las cargas mínimas al formular la acusación y las intervenciones que le siguen, cumplen entonces una doble función epistémica y de legitimación: incrementan las posibilidades de que la Corte adopte la mejor decisión y ofrecen un adicional respaldo democrático a su pronunciamiento.

La jurisprudencia ha indicado que es legítimo imponer tales exigencias dado que el derecho a ejercer la acción pública -como otros derechos de participación- puede ser objeto de limitaciones. La validez de esta restricción obedece a que, de una parte, “el impacto sobre el acceso a la justicia no es grave en la medida en que la persona puede presentar otra demanda de constitucionalidad teniendo en cuenta que la decisión de inadmisión o inhibición no tiene efectos de cosa juzgada”[36] y, de otra, protege “el derecho a la administración de justicia de otras personas que deseen presentar otra demanda contra las

mismas normas”[37].

En correspondencia con lo expuesto, quien pretenda activar plenamente las competencias de este Tribunal debe manifestar un interés real por salvaguardar la supremacía e integridad de la Constitución. La seriedad de ese interés se revela cuando, al cuestionar una ley, el demandante presenta razones que (i) pueden ser entendidas por cualquier ciudadano (claridad); (ii) se encaminan a cuestionar los significados de la ley vigente (certeza); (iii) correspondan a cuestiones constitucionales, esto es, que tengan por objeto preservar la vigencia de la Carta (pertinencia); y (iv) planteen en qué sentido específico se produjo su infracción (especificidad). Solo así, reunidos los elementos relevantes para el juicio, se suscitará una duda mínima sobre la validez de la ley (suficiencia). Se trata de condiciones indispensables para que el proceso que tiene lugar en esta Corte constituya un foro en el que la decisión sea el resultado de la comprensión, valoración y ponderación de las mejores razones para hacer efectivo el principio de supremacía de la Constitución.

7. La aplicación de las exigencias referidas no puede hacerse de un modo que establezca estándares tan complejos que pidan más de aquello que la razonabilidad exige para el inicio del diálogo constitucional, impidiendo que cualquier ciudadano haga propia la Constitución.

Ello limitaría la posibilidad que tienen las personas de tomarla entre sus manos y, a partir de sus contenidos, controlar los excesos o defectos de los órganos que conforman el poder público. Ahora bien, tampoco es aceptable una aplicación extremadamente flexible de tales criterios al punto que la demanda de inconstitucionalidad pierda todo sentido como referente de la deliberación y esta termine delimitándose por los intervinientes o, en su caso, por la propia Corte. Ha dicho la Sala Plena que está fuera de su alcance “tratar de reconducir el alegato del accionante hasta lograr estructurar un cargo dotado de la suficiente idoneidad para provocar un pronunciamiento de fondo”[38] y, en ese sentido, no puede “reelaborar, transformar, confeccionar o construir los planteamientos esbozados en la demanda con el propósito de que cumplan con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia constitucional para que la misma Corte se pronuncie de fondo”[39].

El punto en el que debe trazarse la línea para definir el cumplimiento o no de las condiciones de admisibilidad de la demanda no es una materia exenta de dificultades. Ello se refleja no solo en la posibilidad de adoptar una decisión inhibitoria respecto de una demanda previamente admitida[40], sino también en las discrepancias que se suscitan en

el seno de la Sala Plena al momento de pronunciarse al respecto. En todo caso, fijar y aplicar estándares argumentativos relativamente uniformes es una exigencia que encuentra sólido fundamento en la calificación del derecho a activar la jurisdicción constitucional como un derecho igual para todos los ciudadanos. Por ello, su ejercicio no debe requerir el cumplimiento de cargas extraordinarias, fincadas en conocimientos particulares o técnicas especializadas, que anulen su carácter universal. Igualmente, lo que se exige del demandante para activar las competencias de este Tribunal no puede ser equivalente a las condiciones de motivación que debe cumplir la Corte Constitucional al momento de tomar una decisión de fondo.

8. Uno de los criterios para definir si un cargo cuyo análisis se encuentra a consideración de la Sala Plena debe dar lugar a un pronunciamiento de fondo es el principio *pro actione*. Según ha señalado la jurisprudencia refiriéndose a su contenido “el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”[41].

Son dos las exigencias que se adscriben específicamente al principio. La primera (i) prohíbe una aproximación a la demanda que tenga por objeto o como efecto un incremento en los requerimientos técnicos de la acusación, al punto de privilegiarlos sobre el debate sustantivo que puede derivarse razonablemente de la misma. La segunda (ii) ordena que en aquellos casos en los que exista una duda sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas de argumentación, la Corte se esfuerce, en la medida de sus posibilidades, por adoptar una decisión de fondo. Según la jurisprudencia, también es expresión del principio la integración de la unidad normativa “[c]uando la norma acusada ha sido modificada por otra posterior, pero subsisten, a pesar de la reforma, los contenidos normativos acusados”[42]

9. El empleo del referido principio no habilita a la Corte para corregir o aclarar equívocos, aspectos confusos o ambigüedades que surjan de las demandas[43]. Ha dicho la jurisprudencia que su aplicación “no puede llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla”[44]. No es

posible sustituir al demandante como si se tratara de un control de oficio y, en esa medida, la aplicación del principio exige la existencia de un núcleo argumentativo básico y preciso, aunque existan algunas reservas o inquietudes. Dicho de otro modo, la Corte “no puede llegar al extremo de suplantar al actor en la formulación de los cargos, ni de determinar por sí misma (...) el concepto de la violación de las normas que ante ella se acusan como infringidas, pues ésta es una carga mínima que se le impone al ciudadano para hacer uso de su derecho político a ejercer la acción de inconstitucionalidad”[45].

La imposibilidad de emprender un control a partir de acusaciones diferentes a las de los demandantes se apoya en la naturaleza excepcional del control automático de constitucionalidad y se ha reflejado en el carácter también excepcional de la integración de la unidad normativa[46], así como en la imposibilidad de realizar un juicio a partir de cargos autónomos o independientes propuestos en los escritos de los intervinientes en el proceso[47].

10. Los requerimientos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia han sido definidos y delimitados por la jurisprudencia constitucional. Cada uno de ellos se ocupa de cuestiones particulares que no deben confundirse y, en esa dirección, aunque todos tienen como propósito asegurar un debate constitucional adecuado, cumplen funciones diferentes: (i) la claridad hace posible un diálogo público; (ii) la certeza permite identificar un objeto real susceptible de ser sometido a control; y (iii) la pertinencia, la especificidad y la suficiencia delimitan la controversia en un sentido constitucional. Con el propósito de reiterar el alcance y presentar algunas precisiones sobre su aplicación, a continuación la Corte se ocupa de tales exigencias.

11. Constituye una condición indispensable del debate público que se impulsa con la presentación de una demanda de inconstitucionalidad que los ciudadanos que pretendan activar las competencias de la Corte expresen sus razones con claridad. Tal adjetivo comprende, primero, el uso del lenguaje y, segundo, el modo en que se presentan los argumentos. Exige entonces (i) que las palabras empleadas para formular los argumentos sean inteligibles o comprensibles y (ii) que la presentación de los argumentos tenga un orden que haga posible identificar su alcance y propósito. En esa dirección, la Corte ha destacado que si bien no se requiere una exposición erudita o técnica, la impugnación si debe “seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el

contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”[48]. Este requisito se incumple, por ejemplo, cuando (a) el lenguaje de la demanda es incomprensible por razones semánticas o sintácticas; (b) los argumentos presentados son circulares[49] o contradictorios[50]; o (c) no es posible identificar exactamente el alcance o el sentido de lo pretendido[51].

Además de los casos generales en los que la Corte constata que la interpretación del demandante es el resultado de una interpretación subjetiva o carente de cualquier apoyo hermenéutico[55], ha encontrado insatisfecho este requisito cuando se indica que un enunciado limita un derecho a pesar de que la disposición únicamente regula un aspecto adjetivo del mismo (C-088 de 2014); se afirma que una disposición establece un trato diferente sin que ello resulte así (C-1002 de 2004 y C-247 de 2017) o se afirma que ella iguala a los grupos objetos de comparación sin así desprenderse del artículo (C-343 de 2017); se sostiene la ocurrencia de un hecho que es contradicho a partir de información pública (C-309 de 2017); se atribuye a una reforma constitucional un contenido normativo que no tiene y a partir de ello se afirma la posible sustitución de un eje definitorio de la Carta (C-470 de 2013); se alega la ocurrencia de un defecto en el trámite de aprobación de una ley pero no se acredita el hecho que lo constituye (C-076 de 2012 y C-044 de 2017); se atribuye al título de una ley una función deóntica de la que carece (C-752 de 2015); se cuestiona la interpretación de una autoridad administrativa -apoyándose en la doctrina del derecho viviente- a pesar de que dicha interpretación tiene su origen en una disposición cuyo control no es competencia de la Corte (C-136 de 2017); la acusación se apoya en una inferencia del demandante acerca de los efectos que a lo largo del tiempo ha tenido una disposición (C-087 de 2018); se plantea una interpretación aislada de la expresión acusada que no tiene en cuenta el contexto normativo en el que se inserta (C-231 de 2016); se deriva de la disposición que establece un régimen de protección para un grupo, una regla que excluye a los demás grupos de cualquier protección (C-694 de 2015); se asigna a una expresión indeterminada consecuencias jurídicas que no se siguen de ella, sino que tienen origen en otras disposiciones (C-710 de 2012); se interpretan ampliamente las atribuciones conferidas al Presidente de la República en una ley habilitante, sin que exista una razón que respalde esa comprensión (C-922 de 2007); se presupone un silencio en el ordenamiento jurídico que en realidad no existe (C-121 de 2018 y C-156 de 2017); o se le asigna una condición jurídica equivocada a una disposición y, a partir de ello, se pretende que se le apliquen exigencias reservada a un tipo específico de ley (C-316 de 2010).

Advierte la Corte que algunos eventos radicales de ausencia de objeto de control merecen un tratamiento diferente. En efecto, aquellos eventos en los cuales es absolutamente claro que la disposición cuestionada fue derogada -y no produce efectos- o declarada inexecutable, la Corte carece -en principio- de competencia para cualquier pronunciamiento dado que no existe objeto sobre el cual pueda recaer, en el primer caso, o se ha configurado cosa juzgada formal en el segundo.

13. La pertinencia corresponde a un rasgo especial de la argumentación cuando tiene por objeto alegar la invalidez constitucional de una ley. En esa dirección, los planteamientos ante la Corte deben estar signados por los contenidos de la Carta y, en esa medida, el cuestionamiento debe encontrarse “fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone”. Ello excluye, como argumentos admisibles los que se apoyan en “consideraciones puramente legales (...) y doctrinarias”[56] o los que se limitan a expresar “puntos de vista subjetivos”[57], de manera que se pretende emplear la acción pública “para resolver un problema particular”[58]. Por ello, a menos que la Constitución directamente lo exija, no son pertinentes “acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia”[59].

De manera concreta, la jurisprudencia ha señalado que carecen de pertinencia, por ejemplo, acusaciones que se fundamenten (i) en el provecho o utilidad que una norma puede traer (C-1059 de 2008); (ii) en la oposición de la norma con disposiciones que no puedan ser parámetro de control (C-1059 de 2008); (iii) en las consecuencias que una medida puede tener en el desfinanciamiento de otras inversiones del Estado (C-1059 de 2008); o (iv) en la aplicación de una norma por parte de una autoridad administrativa a situaciones específicas (C-987 de 2005). Igualmente ha descartado el cargo cuando se pretende (v) corregir la interpretación que en casos particulares han efectuado las personas o los jueces de la República (C-785 de 2014); (vi) obtener declaraciones específicas respecto de actos o contratos (C-785 de 2014); o (v) resolver una antinomia constitucional o declarar la inconstitucionalidad de una disposición de la Carta, por entrar en una eventual contradicción con otro mandato de la misma Constitución (C-433 de 2013).

14. La especificidad impone que el demandante exponga razones que evidencien la existencia de una oposición objetiva entre la disposición demandada y el texto constitucional. Es una de las exigencias de mayor relevancia al momento de formular la

impugnación y exige que, más allá de afirmaciones genéricas, se desarrolle un argumento puntual que pueda demostrar una violación. Según ha señalado la Corte no cumplen el requisito de especificidad los argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales (...) que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan”[60].

Este requerimiento exige responder la pregunta relativa a cómo se demuestra la violación de la Constitución. Una vez que el demandante identifica la norma constitucional que a su juicio ha sido desconocida, tiene la tarea de argumentar la violación. Esa demostración debe tomar en consideración los contenidos, la naturaleza y la estructura de las diferentes disposiciones de la Carta. En efecto, será relevante considerar, por ejemplo, las diferencias que existen entre las normas (i) que distribuyen competencias entre los órganos del poder o que reconocen derechos; (ii) que amparan un derecho relacional como la igualdad o un derecho que no lo es como la libertad; (iii) que tienen estructura de regla o de principio; (iv) que imponen obligaciones de omitir o mandatos de actuación; o (v) que tienen contenidos sustantivos o procedimentales.

No es posible establecer un catálogo de las cuestiones interpretativas que se suscitan al momento de verificar el requisito de especificidad. La Corte ha ido identificando algunas condiciones que resultan útiles con el fin de cumplir esta carga. En tal sentido, ha fijado métodos posibles para proponer la vulneración del mandato de trato igual o de trato desigual[61], de los derechos de libertad[62] o del principio de unidad de materia[63]. También ha identificado criterios para demostrar vicios competenciales en las reformas constitucionales[64] o infracciones al principio de identidad flexible y consecutividad[65]. Igualmente ha establecido criterios relevantes al momento de formular, por ejemplo, un cargo de omisión legislativa relativa[66].

Asimismo, ha destacado que en algunos casos pueden distribuirse cargas de argumentación respecto de la violación de la Constitución. Por ejemplo, ha señalado que cuando se controla la constitucionalidad de una norma que utiliza una categoría sospechosa o afecta el goce de derechos constitucionales fundamentales, puede presumirse la inconstitucionalidad de la disposición lo que traslada a quien la defiende la obligación de aportar razones poderosas para ello. Ocurre lo contrario y en consecuencia le corresponde al demandante realizar un mayor esfuerzo argumentativo en aquellos casos en los cuales la disposición adoptada

corresponde a la regulación de una materia en la que el legislador dispone, en general, de un amplio margen de configuración[67]. En adición a ello, algunos casos imponen una carga especial, tal y como ocurre cuando se cuestiona una disposición amparada por la cosa juzgada constitucional[68].

Las metodologías o juicios que ha desarrollado en su jurisprudencia no agotan, naturalmente, las formas o estrategias que las personas y organizaciones -intérpretes cotidianos de la Constitución en los ámbitos en los que se desenvuelve la vida pública y privada- pueden emplear para demostrar la infracción de la Constitución. Sin embargo, para cumplir la carga de especificidad no es suficiente que presenten planteamientos genéricos puesto que deben desarrollar una actividad interpretativa que sugiera seriamente una oposición real entre la Constitución y la norma demandada.

15. La suficiencia tiene la condición de criterio de cierre para definir la aptitud del cargo. Según este Tribunal, su configuración se produce cuando la demanda consigue generar en la Corte una duda mínima sobre su constitucionalidad. Para ello será necesario analizar conjuntamente el cumplimiento de los demás requisitos a fin de identificar si la acusación logra persuadir a la Corte sobre la posible infracción de la Carta, de manera que pueda iniciarse “un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”[69].

16. Como síntesis de lo expuesto la Corte estima necesario destacar las siguientes premisas:

(i) Las condiciones mínimas de argumentación, indispensables para que la Corte adopte un pronunciamiento de fondo, toman nota de la tensión que el ejercicio de dicha acción puede provocar con el principio democrático y el carácter rogado que, por regla general, tiene el ejercicio del control de constitucionalidad;

(ii) La aplicación de esas condiciones no puede ocurrir de un modo que fije estándares de tal grado de complejidad que demanden más de aquello que la razonabilidad exige para el inicio del diálogo constitucional;

(iv) El ciudadano que pretenda activar las competencias de este Tribunal debe

manifestar un interés real por salvaguardar la supremacía e integridad de la Constitución que se materializa cuando, al impugnar la ley, presenta razones que (a) pueden ser entendidas por cualquier ciudadano (claridad); (b) se encaminan a cuestionar los significados de la ley vigente (certeza); (c) correspondan a cuestiones constitucionales, esto es, que tengan por objeto preservar la vigencia de la Carta (pertinencia); y (d) planteen en qué sentido específico se produjo la infracción de la Constitución (especificidad). Solo así reunidos los elementos relevantes para el juicio (d) se suscitará una duda mínima sobre la validez de la ley (suficiencia).

(v) El punto en el que debe trazarse la línea para definir el cumplimiento o no de las condiciones de la admisibilidad de la demanda no es una materia exenta de dificultades, siendo deber de este Tribunal (i) fijar y aplicar estándares argumentativos relativamente uniformes que aseguren el carácter universal del derecho a impugnar la validez de las leyes y (ii) no requerir del demandante el cumplimiento de cargas equivalentes a las condiciones de motivación que debe cumplir la Corte Constitucional al momento de tomar una decisión de fondo.

Aptitud de la demanda

17. Teniendo en cuenta lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, en el presente asunto, la Corte Constitucional debe declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo porque efectivamente encuentra –no obstante la admisión inicial—, que la demanda en contra del artículo 15 de la Ley 1864 de 2017 no cumple con algunas de las cargas mínimas anotadas.

18. Como se indicó en el acápite correspondiente, en criterio del demandante, dicho enunciado normativo desconoció la reserva de ley estatutaria fijada en el artículo 109 superior en consonancia con el artículo 152, literal c, de la C. Pol. A su juicio, el constituyente confirió la posibilidad de que el legislador desarrollara los demás efectos por la violación del tope de financiación; no obstante, tal regulación debía tener el carácter de estatutario.

En segundo lugar, afirmó que se infringió el artículo 152, literal d, de la C. Pol., soportando su acusación en sendas citas jurisprudenciales acerca de las funciones electorales y su conexión con el derecho al voto.

Finalmente, adujo que la norma bajo examen desconoció el artículo 153 superior en tanto modificó una ley estatutaria mediante una ley ordinaria, lo cual se infiere de la lectura literal de los mandatos constitucionales desconocidos y el artículo que tipifica la conducta punible por la superación de los topes de financiación de las campañas electorales.

19. Analizada la demanda de la referencia, la Corte encuentra que no se edificó correctamente el concepto de violación de la norma acusada, conforme con los presupuestos determinados por la jurisprudencia constitucional, al no haberse cumplido con los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia.

20. En efecto, el cargo por la presunta vulneración de la reserva de ley estatutaria contemplada en los artículos 109 y 152, literal c, de la Constitución, tampoco cumple con el elemento de especificidad, por cuanto no bastaba con alegar el desconocimiento de aquel principio, sino que era preciso que el demandante explicara por qué la materia de que se ocupa la preceptiva impugnada inexorablemente debía ser adoptada mediante regulación estatutaria.

En tal sentido, apreciado el contenido del artículo 109[70] superior, la Corte advierte que las normas relativas a la violación de los máximos de financiación de las campañas corresponde adoptarlas al legislador; sin embargo, el constituyente no calificó tal legislación. Por ello, no es dable predicar la existencia de una reserva de ley estatutaria en esta materia a partir del precepto bajo cita.

Ahora bien, la demanda sugiere la interpretación extensiva de ese mandato, conforme a lo consagrado en el artículo 152, literal c[71], de la C. Pol., que establece que la regulación de las funciones electorales debe expedirse mediante el referido procedimiento especial.

Lo anterior reviste mayor relevancia, en la medida en que la jurisprudencia ha reiterado que las normas en materia penal tipifican las principales hipótesis de comportamiento objeto de reproche y sanción punitiva frente al sujeto activo de la conducta, sin que ello signifique que su objeto principal sea definir el contenido de la libertad individual, sus alcances o las condiciones para su ejercicio[72]. De tal forma, este Tribunal ha sostenido que las leyes penales se pueden aprobar mediante el procedimiento ordinario y no tienen reserva de ley estatutaria, en tanto no regulan a cabalidad el disfrute de la libertad de las personas comoquiera que solo la afectan en determinados casos[73].

De ahí, se colige que este cargo no se estructuró en debida forma, pues no es suficiente con la enunciación de pronunciamientos de este Tribunal y era imperativo que la parte actora construyera directamente el cargo de inconstitucionalidad a partir de lo cual pudiera relacionarse la norma objeto de examen con el contenido de la sentencia C-443 de 2011 y no que se soportara exclusivamente en referencias a decisiones de este Tribunal.

Se concluye, entonces, que el accionante no adelantó el contraste de los artículos 109 y 152c superiores con el artículo 15 de la Ley 1864 de 2017, de forma que se pudiese evidenciar un análisis de naturaleza constitucional del cual se pueda colegir que esta disposición contraviene la Carta Política.

21. En consonancia con lo considerado en el anterior fundamento jurídico, se concluye que el cargo relacionado con la posible transgresión del artículo 152, literal d[74], de la Constitución carece de especificidad.

En efecto, el demandante reconoció que era necesario demostrar “el cómo o el por qué los topes de gastos impuestos a las campañas electorales hacen relación con las ‘instituciones y mecanismos de participación ciudadana’. Porque si no se establece ese vínculo y de forma estrecha, no se vería por qué la ley ordinaria que haya fijado aquellos infringe la Carta”[75].

No obstante, pese a tal afirmación, en la demanda no se efectuó ningún juicio de valor dirigido a comprobar tal situación. En torno a esta acusación, el actor solo realizó unas referencias jurisprudenciales sobre el concepto de las funciones electorales y su relación con el voto[76] como fundamento de su cargo y, en esos términos consideró configurado adecuadamente su cargo.

Como se señaló, las citas de pronunciamientos de esta Corporación no son suficientes para configurar por sí mismas un cargo apto de constitucionalidad, por lo cual se requería un desarrollo argumentativo a partir de tales decisiones, mediante el cual se explicara por qué la norma acusada desarrolla una institución o mecanismo de participación ciudadana.

22. En lo que respecta al tercer cargo propuesto, esto es, la eventual vulneración del artículo 153[77] superior, no se acredita el elemento de certeza, toda vez que el demandante afirmó que solo con comparar contenido del artículo 26 de la Ley estatutaria 1475 de 2011 y la norma demandada, se hacía evidente que esta última modificó la primera, desconociendo el procedimiento para efectuar tales cambios normativos.

Sin embargo, la Corte llega a una conclusión diferente, pues de la lectura de ambas disposiciones es posible inferir que tratan dos ámbitos diferentes, como se expone a continuación:

Ley estatutaria 1475 de 2011

Ley 1864 de 2017

ARTÍCULO 26. PÉRDIDA DEL CARGO POR VIOLACIÓN DE LOS LÍMITES AL MONTO DE GASTOS. La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida del cargo, así: 1. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la ley. 2. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección. En este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites al monto de gastos. Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo.

ARTÍCULO 15. Adiciónese el artículo 396B al Título XIV (Delitos contra mecanismos de participación democrática) de la Ley 599 de 2000, así:

Artículo 396B. Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales. El que administre los recursos de la campaña electoral que exceda los topes o límites de gastos establecidos por la autoridad electoral, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa correspondiente al mismo valor de lo excedido e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo.

De lo anterior, se colige que el espectro de aplicación de la norma estatutaria se dirige a la sanción judicial administrativa como consecuencia de la violación de las reglas que imperan

en materia electoral, específicamente, la pérdida del cargo y la pérdida de investidura como consecuencia de la superación de los topes en gastos de campaña. Mientras que la preceptiva bajo examen no realiza modificación alguna a ese régimen de responsabilidad administrativa y se restringe a crear una sanción de una naturaleza diferente, judicial penal, producto del ejercicio de ius puniendi del Estado, que persigue la protección del bien jurídico de participación democrática con la tipificación de dicha conducta punible.

En esa medida, el artículo 15 de la Ley 1864 de 2017 no modificó el artículo 26 de la Ley 1475 de 2011 por lo cual la acusación efectuada por el actor no se desprende del contexto real en el que se inserta la norma impugnada, ni de una lectura derivada de los métodos de interpretación histórica, teleológica y sistemática, sino que parte de un entendimiento particular y subjetivo que él otorga al texto demandado. Confrontado ello con el contenido del artículo cuestionado, es evidente que las manifestaciones del actor exceden su lectura real, pues en momento alguno el artículo 15 de la Ley 1864 de 2017 pretende modificar lo preceptuado en el artículo 26 de la Ley 1475 de 2011.

Sobre este aspecto, esta Corporación tampoco encuentra que se trate de una duda hermenéutica razonable[78], pues en este caso el demandante asignó un contenido normativo a la disposición demandada que no resulta razonable, verificable y objetivo a la luz de alguno de los criterios tradicionales de interpretación de la ley, por lo cual no se activa la competencia de la Corte para adoptar una decisión de fondo[79].

Así las cosas, el contenido asignado por el actor a la disposición demandada no existe en el tenor literal de la misma, ni producto de una interpretación a la luz de los métodos tradicionales, de manera que al fundarse en una inferencia personal y subjetiva de la norma acusada, el cargo adolece del elemento de certeza exigido para la procedencia del juicio abstracto de constitucionalidad.

23. Finalmente, las radicales deficiencias de la demanda permiten afirmar la falta de suficiencia en la impugnación. Por ello la Sala Plena encuentra que el ciudadano no consiguió suscitar cuando menos un cuestionamiento sobre la validez constitucional de la disposición que pueda justificar, en esta oportunidad, la adopción de una decisión de fondo.

Efectivamente la demanda no aportó los argumentos y elementos de juicio persuasivos para

generar una duda mínima que permita desvirtuar la presunción de constitucionalidad respecto de las normas acusadas. De esta forma, se observa que el líbello se centró en reproducir decisiones judiciales sobre el concepto de las funciones electorales, sin adelantar un despliegue argumentativo suficiente que evidenciara la contradicción del artículo acusado con cada uno de los mandatos invocados del texto superior.

Síntesis de la decisión

24. La presente demanda estuvo dirigida contra el artículo 15 de la Ley 1864 de 2017. Según el actor, la norma desconoce el principio de reserva de ley estatutaria en virtud de lo dispuesto en los artículos 109 y 152 literales c) y d) de la Constitución. Además, consideró que la disposición acusada había modificado lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley estatutaria 1475 de 2012, por lo cual también consideró infringido el artículo 153 superior, al haber desconocido el procedimiento especial que debe surtir para tal efecto.

La Corte se inhibió para pronunciarse sobre el fondo del asunto, al encontrar que no fue formulado siquiera un cargo apto de constitucionalidad, por no contener los argumentos ciertos, específicos y suficientes que habilitaran el juicio de inconstitucionalidad, ya que el actor no demostró por qué la disposición examinada estaba cubierta por la reserva de ley estatutaria y se soportó principalmente en citas jurisprudenciales sin realizar ninguna construcción argumentativa a partir de esos pronunciamientos. Adicionalmente, la demanda se estructuró a partir de una lectura subjetiva de la norma que no se acompaña con el tenor literal de la misma, ni que se puede inferir a partir de los métodos tradicionales de interpretación jurídica. De tal forma, no se suscitó una duda mínima de constitucionalidad necesaria para habilitar el juicio de control abstracto por parte de este Tribunal.

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:

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del artículo 15 de la Ley 1864 de 2017, por medio de la cual se adicionó el artículo 396B al título XIV (delitos contra mecanismos de participación democrática) de la Ley 599 de 2000 -Código Penal-.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

Ausente en comisión

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[2] Folio 3.

[3] Folio 4.

[4] Folio 4.

[5] Sentencia C-443 de 2011.

[6] Folio 5.

[7] Sentencia C-283 de 2017.

[8] Folio 6.

[9] Ibídem.

[10] Folio 7.

[11] Adicionalmente planteó que en la sentencia C-523 de 2005 se declaró inexecutable un “decreto ley estatutario” sobre financiación de campañas a nivel departamental y municipal por “no haber sido enviado al control previo de constitucionalidad”.

[12] El Director de Política Criminal y Penitenciaria (e) del Consejo Superior de Política Criminal consideró que no es pertinente pronunciarse sobre el alcance de la reserva de ley estatutaria en materia de función electoral, toda vez que como órgano colegiado, requiere someter el cuestionado a consideración de sus miembros, por lo que se abstiene de emitir pronunciamiento alguno en esta oportunidad.

[13] Folio 42.

[14] Ibídem.

[15] Folio 51.

[16] Folio 59.

[17] Folio 73.

[18] Folio 78.

[19] Folio 79.

[20] Folio 83.

[21] Folio 93.

[22] Folio 99.

[23] Folio 105.

[25] Folio 105.

[26] Folio 106.

[27] Este acápite tiene fundamento metodológico y dogmático en la sentencia C-292 de 2019.

[28] La sentencia C-1052 de 2001 -que ha ocupado un papel central después de la sentencia C-447 de 1997 en la delimitación de la acción pública de inconstitucionalidad- indico: “De esta manera, se desarrolla una de las herramientas máspreciadas para la realización del principio de democracia participativa que anima la Constitución (artículo 1 C.P.), permitiendo a todos los ciudadanos, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, ejercer un derecho político reconocido por el propio Ordenamiento Superior (artículo 40 C.P.) y actuar como control real del poder que ejerce el legislador cuando expide una ley”.

[29] Acerca de la presunción de constitucionalidad existen múltiples pronunciamientos. La sentencia C-042 de 2018 destacó que la existencia de requisitos mínimos para la

presentación de una demanda de inconstitucionalidad tenía entre sus fundamentos “evitar que la presunción de constitucionalidad que protege al ordenamiento jurídico se desvirtúe a priori, en detrimento de la labor del Legislador, mediante acusaciones infundadas, débiles o insuficientes”. La sentencia C-076 de 2012 señaló que “cuando falta certeza respecto de algún hecho debe privilegiarse la validez de la ley elaborada por el Congreso de la República –indubio pro legislatoris-, pues es la que resulta acorde con la presunción de constitucionalidad que se predica de la misma”.

[30] Sobre el carácter excepcional del control oficioso, la sentencia C-257 de 2016 indicó: “De una parte, se proscribió el control oficioso de la legislación, pues por regla general éste se activa mediante una demanda que puede presentar cualquier ciudadano (arts. 242.1, 241.1, 241.4, 241.5 C.P.), y excepcionalmente opera de manera automática cuando recae sobre proyectos de leyes estatutarias (art. 241.8 C.P), tratados internacionales y sus leyes aprobatorias (art. 241.10 C.P.), decretos legislativos (art. 241.7 C.P.), leyes objetadas por el gobierno nacional por razones de inconstitucionalidad (art. 241.8 C.P.), convocatorias a referendo o a Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Carta Política (art. 241.2 C.P.), referendos sobre leyes y consultas populares y plebiscitos del orden nacional (art. 241.3 C.P.). Así pues, el escrutinio judicial nunca se activa por iniciativa del juez constitucional, sino por una demanda ciudadana o excepcionalmente por ministerio de la ley”.

[31] En el auto 241 de 2015 la Corte Constitucional, al modificar su doctrina relativa a la ausencia de legitimación de las personas cuyos derechos políticos se encontraban suspendidos por decisión judicial, precisó que la acción pública de inconstitucionalidad tenía ese doble fundamento. Al resumir su postura, en esa providencia señaló: “(i) La Constitución sólo exige ostentar la calidad de ciudadano para ejercer el derecho a instaurar acciones de inconstitucionalidad. (ii) Si bien este es un derecho político, es también fruto del derecho fundamental a acceder a la administración de justicia, que en el marco político es además universal. Dado que el acceso a la justicia es esencial para garantizar el goce efectivo de los demás derechos y libertades, y para definir los límites de las instituciones estatales, la suspensión parcial del derecho a interponer acciones públicas no es sólo la restricción de un derecho político, sino la reducción de la efectividad de todos los demás derechos constitucionales, lo cual es inadmisibles. (iii) Es necesario ser coherente con el desarrollo institucional de la acción pública de inconstitucionalidad, y esto supone no

detener la ampliación del grupo de ciudadanos colombianos titulares de ese derecho fundamental, aunque es preciso aclarar que no se trata de ampliar el catálogo de derechos de las personas condenadas, sino de garantizar su acceso a la justicia constitucional. (iv) Es necesario actualizar el entendimiento de la Constitución para comunicarlo con la realidad penitenciaria y el derecho internacional de los derechos humanos”.

[32] Sentencia C-752 de 2015.

[33] Desde sus primeros pronunciamientos la Corte había destacado esta idea. Refiriéndose a la ineptitud de la demanda sostuvo, en la sentencia C-447 de 1997, que “lo procedente (...) por razones de economía procesal y para cualificar la propia participación ciudadana, es la inadmisión de la demanda”. En semejante dirección la sentencia C-1052 de 2001 señala: “La presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte da inicio a un diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior. Esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate”.

[34] Sentencia C-257 de 2016.

[35] Sentencia C-257 de 2016.

[36] Sentencia C-584 de 2016. Refiriéndose a la validez de la inadmisión de las demandas de inconstitucionalidad que no cumplieran las condiciones mínimas de argumentación, la sentencia C-447 de 1997 había ya señalado que ello “no vulnera la participación ciudadana en los procesos de control constitucional, sino que tiende a cualificarla, con lo cual se fortalece la democracia y se garantiza mejor la integridad de la Constitución”.

[37] C-584 de 2016

[38] Sentencia C-886 de 2010.

[39] Sentencia C-886 de 2010.

[40] Sobre esta posibilidad la sentencia C-535 de 2016, apoyándose en jurisprudencia reiterada, indicó que “la admisión de la demanda por parte del Magistrado ponente de cada

acción de inconstitucionalidad es un momento oportuno para determinar el cumplimiento de los requisitos antes citados; sin embargo, también ha indicado, que el hecho de que se supere esa primera mirada, que es sumaria, no impone un pronunciamiento de fondo, pues finalmente es en la Sala Plena de la Corporación, integrada por todos sus Magistrados en quien recae la competencia de proferir una Sentencia, en donde se determina, previo un debate deliberativo, si la demanda es apta o no, contando con la intervención además de quienes hayan sido convocados y del Ministerio Público”.

[41] C-1052 de 2001.

[42] C-251 de 2003. En similar sentido se encuentran, por ejemplo, las sentencias C-351 de 2009, C-502 de 2012 y C-156 de 2013.

[43] En esa dirección se encuentran, por ejemplo, las sentencias C-358 de 2013 y C-726 de 2015.

[44] Sentencia C-584 de 2016.

[45] Sentencia C-520 de 2006.

[46] Sobre el particular y entre muchas otras, la sentencia C-128 de 2018 se refirió a tal posibilidad: “Se trata, sin embargo, de una facultad excepcional, y solo procede en tres casos: (i) cuando el demandante acusa una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada; en estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio, (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas; esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexequibilidad resulte inocuo, y (iii) cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición de cuya constitucionalidad existan serias dudas”.

[47] En la sentencia C-194 de 2013 la Corte se refirió a esta restricción indicando: “Al respecto debe insistirse en que el carácter público de la acción de inconstitucionalidad y la naturaleza taxativa de las modalidades de control automático, impiden a la Corte

pronunciarse sobre asuntos que no hayan sido formulados por los demandantes. Esta restricción opera en el presente proceso incluso frente a lo planteado por los intervinientes ciudadanos. Esto debido a, al menos, dos razones principales. En primer lugar, el debate democrático y participativo solo puede predicarse de aquellos argumentos contenidos en la demanda, respecto de los cuales los distintos intervinientes y el Ministerio Público pueden expresar sus diversas posturas. En segundo término, aunque es evidente que las intervenciones ciudadanas son útiles para definir e ilustrar el asunto debatido, carecen de la virtualidad de configurar cargos autónomos y diferentes a los contenidos en la demanda”.

[48] Sentencia C-1052 de 2001.

[49] Sentencia C-045 de 2018.

[50] Sentencia C-146 de 2018.

[51] Sentencia C-362 de 2001.

[52] Sentencia C-997 de 2005.

[53] Sentencia C-1052 de 2001.

[54] Sentencia C-1052 de 2001.

[55] Sentencias C-1172 de 2004, C-927 de 2006, C-047 de 2016 y C-004 de 2017.

[56] C-1052 de 2001

[57] C-1052 de 2001

[58] C-1052 de 2001. La sentencia C-1059 de 2008 se refirió a ello en los siguientes términos: “Por ende, es indispensable que los razonamientos sean del orden constitucional, razón por la cual no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales o doctrinarios. De igual manera, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada basado en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias, en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma demandada”.

[59] C-1052 de 2001.

[60] C-1052 de 2001.

[61] Sobre el particular se encuentran las sentencias C-022 de 1996, C-093 de 2001, C-673 de 2001, C-114 y C-115 de 2017. Igualmente, sobre las diferencias en materia de carga argumentación cuando se plantea un cargo por violación del mandato de trato igual o de trato desigual, puede consultarse la sentencia C-052 de 2019.

[62] En esa dirección, entre muchas otras, pueden considerarse las sentencias C-309 de 1997, SU-642 de 1998, C-720 de 2007, SU-626 de 2015 y C-246 de 2017.

[63] En ese sentido, por ejemplo, se encuentra la sentencia C-133 de 2012.

[64] Entre otras, las sentencias C-1040 de 2005 o C-285 de 2016.

[65] Sentencia C-726 de 2015.

[66] Sentencia C-341 de 2017.

[67] Sobre el particular, puede considerarse la sentencia C-673 de 2001 y, en particular, su nota de pie No. 33.

[68] Sentencias C-007 de 2016 y C-200 de 2019.

[69] C-1052 de 2001.

[70] “Artículo 109. El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos

significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público. (...)”

[71] “Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (...) c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales”.

[72] Cfr. Sentencia C-193 de 2005.

[73] Cfr. Sentencias C-114 de 1999, C-193 de 2005, C-619 de 2012, C-223 de 2017, entre otras.

[74] “Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (...) d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana”.

[75] Folio 5.

[76] Sentencia C-283 de 2017.

[77] “Artículo 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.

Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.”

[78] En sentencia C-893 de 2012 se indicó que: “[e]n hipótesis excepcionales, el juicio de compatibilidad normativa comprende la definición previa del contenido de la disposición controvertida, cuando la definición hermenéutica tiene una evidente e indiscutible trascendencia constitucional, y cuando de esta determinación dependen los resultados del examen de compatibilidad normativa. (...) (i) La presencia de una duda hermenéutica razonable, es decir, cuando una misma disposición admite distintas interpretaciones plausibles, por existir algún tipo de indeterminación, bien sea de tipo lingüístico (semántico o sintáctico), de tipo lógico (por una contradicción, un vacío, o una redundancia), o de tipo pragmático. || (ii) La trascendencia o relevancia de la definición hermenéutica, bien sea porque de ello depende el juicio de constitucionalidad, o porque una o más de las interpretaciones posibles es contraria a la Constitución Política. || En estas hipótesis excepcionales, la labor de la Corte debe estar encaminada a hacer explícitos los sentidos posibles de la disposición cuestionada, y a determinar los que son contrarios al texto constitucional.”. Reiterado en sentencia C-250 de 2019.

[79] Cfr. Sentencia C-250 de 2019.