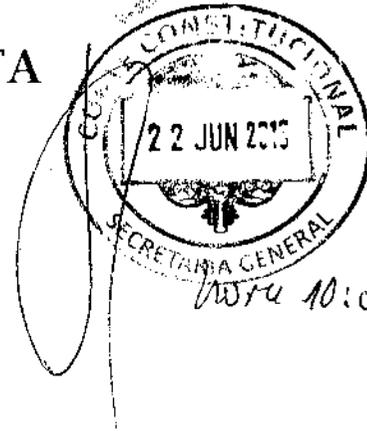


D-71579

COP A

URUETA & URUETA
ABOGADOS



Honorables

MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL

Reparto

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 74 a 82, 161-2 y 161-6 de la Ley 1437 de 2011
Actor: MANUEL S. URUETA

MANUEL S. URUETA, mayor de edad y vecino de esta ciudad, identificado con la cédula de ciudadanía número 17'08.213 de Bogotá, mediante el presente escrito, en ejercicio de la **acción pública de inconstitucionalidad** (art. 241-4 de la Constitución Política), solicito a la H. Corte Constitucional que declare la inexecutable de los artículos 74 a 82, 161-2 y 161-6 de la Ley 1437 de 2011 por infringir los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, por las razones que se explicarán a continuación:

I. NORMAS ACUSADAS

Las normas acusadas son las siguientes:

"ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso."

URUETA & URUETA ABOGADOS

"ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa."

"ARTÍCULO 76. DPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez. Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar. El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción. Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios."

"ARTÍCULO 77. REQUISITOS. Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.

Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.
2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.
4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.

Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses.

Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.

Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber."

"ARTÍCULO 78. RECHAZO DEL RECURSO. <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** excusable> Si el escrito con el cual se formula el recurso no se presenta con los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior, el funcionario competente deberá rechazarlo. Contra el rechazo del recurso de apelación procederá el de queja."

"ARTÍCULO 79. TRÁMITE DE LOS RECURSOS Y PRUEBAS. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.

URUETA & URUETA ABOGADOS

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio."

"ARTÍCULO 80. DECISIÓN DE LOS RECURSOS. *Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.*

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso."

"ARTÍCULO 81. DESISTIMIENTO. *De los recursos podrá desistirse en cualquier tiempo."*

"ARTÍCULO 82. GRUPOS ESPECIALIZADOS PARA PREPARAR LA DECISIÓN DE LOS RECURSOS. *La autoridad podrá crear, en su organización, grupos especializados para elaborar los proyectos de decisión de los recursos de reposición y apelación."*

"ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. *La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: (...)*

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

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

.....

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

II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Las normas acusadas violan las siguientes disposiciones constitucionales:

URUETA & URUETA ABOGADOS

"**ARTÍCULO 152.** Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

- a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b. Administración de justicia;
- c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;
- e. Estados de excepción.
- f. Adicionado por el art. 4, Acto Legislativo 2 de 2004. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.
- g. Adicionado por el art. 2, Acto Legislativo 2 de 2012. Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución, de conformidad con el presente acto legislativo.

Parágrafo transitorio. Adicionado por el art. 4, Acto Legislativo 2 de 2004, con el siguiente texto: El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1° de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.

El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional."

"**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."

III. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Previamente a la exposición del concepto de violación debo advertir que he acudido a amplias citas jurisprudenciales como elemento de persuasión de la razonabilidad jurídica de las pretensiones de esta demanda de inconstitucionalidad, aun cuando pueda parecer superfluo por tratarse de

URUETA & URUETA ABOGADOS

producción jurisprudencial de la misma Corporación. Así mismo, estimo que los fundamentos dados por sentencias de la Corte Constitucional en casos similares son suficientes como carga argumentativa para cumplir el requisito formal que en la materia se exige para la admisión de la demanda, vista además la naturaleza pública de este medio de control, sin que exista necesidad para el actor de entrar a explicar la jurisprudencia de la Corte, siempre que se trate de situaciones similares a las ya definidas en otras oportunidades.

Para efectos de exponer las razones por las cuales las normas demandadas de la Ley 1437 de 2011 vulneran los artículos 152 y 153 de la Constitución Política se abordarán las siguientes materias: (i) el derecho de petición y el ejercicio de los recursos administrativos como un elemento estructural del núcleo esencial del derecho fundamental de petición; (ii) la reserva de las leyes estatutarias para regular dichas materias; (iii) la naturaleza de ley ordinaria de la Ley 1437 de 2011; (iv) la regulación del ejercicio de los recursos administrativos contenida en la Ley 1437 de 2011; (v) la regulación parcial del derecho fundamental de petición en la Ley 1437 de 2011 y su posterior declaratoria de inexequibilidad, en un caso ya decidido por la Corte ; y, (vi) conclusiones acerca de la inexequibilidad de las normas demandadas.

3.1. El derecho de petición y el ejercicio de los recursos administrativos como un elemento estructural del núcleo esencial del derecho fundamental de petición

El derecho de petición fue reconocido por el Constituyente de 1991 como un derecho de carácter fundamental al incluirlo en el Capítulo I, “De los derechos fundamentales”, del Título II de la Constitución Política.

De manera específica el artículo 23 Superior consagra de la siguiente manera el derecho de petición como un derecho fundamental:

“ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

URUETA & URUETA ABOGADOS

De igual manera, el derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, norma que forma parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 24. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución."

En relación con el alcance de este derecho fundamental, la Corte Constitucional ha sostenido en numerosas ocasiones que **el ejercicio de los recursos administrativos es un elemento estructural del núcleo esencial del derecho de petición.**

Al respecto ha señalado esta Corporación en diversas providencias que se citan a continuación:

Sentencia T - 304 de 1994:

"El Código Contencioso Administrativo establece los términos con que cuentan las autoridades públicas para resolver las peticiones que a ellas le formulen, ya sean éstas de carácter general o particular. Igualmente, señala los recursos que proceden contra las decisiones que se adopten recursos que tienen por objeto la aclaración, modificación, o reforma de lo decidido.

Es relevante establecer que el uso de los recursos señalados por las normas del Código Contencioso, para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, es desarrollo del derecho de petición, pues, a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto. Siendo esto así, es lógico que la consecuencia inmediata sea su pronta resolución.

El anterior aserto tiene fundamento en el hecho mismo de que el derecho de petición, por su esencia típicamente política, se convierte en el medio que permite al administrado controvertir los actos de la administración, por considerarlos ilegales o simplemente inconvenientes para sus intereses.

No existe razón lógica que permita afirmar que la interposición de recursos ante la administración, no sea una de las formas de ejercitar el derecho de petición, pues, si

URUETA & URUETA ABOGADOS

él le permite al sujeto participar de la gestión de la administración, así mismo, podrá como desarrollo de él, controvertir sus decisiones.¹ (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

Sentencia T - 1175 de 2000:

"(...) [E]sta Corporación ha considerado, en múltiples oportunidades,² que una forma de ejercitar el derecho de petición es la presentación de los recursos para agotar la vía gubernativa, pues <<a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto>>.³ Por lo tanto, si el derecho de petición se expresa en el derecho a obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, los recursos ante la administración deben incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 de la Carta.⁴ (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

Sentencia T - 929 de 2003:

"(...) [E]sta Corporación⁵, al interpretar el alcance del artículo 23 de la Constitución Política ha sostenido que el uso de los recursos de la vía gubernativa como mecanismo que tiene el doble carácter, de control de los actos administrativos y de agotamiento obligatorio para acudir, bien sea ante la jurisdicción ordinaria o bien ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es una expresión más del derecho de petición, pues a través de este mecanismo el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto."⁶ (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

Sentencia T - 400 de 2000:

"(...) [L]a interposición de los recursos de vía gubernativa es una especie de derecho de petición, con la diferencia específica de que se orientan a aclarar, modificar o revocar un acto."⁷ (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

Sentencia T - 364 de 2004:

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-304 de 1994. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía.

² Entre otras, pueden verse las sentencias T-365 de 1998, T-172 de 1998, T-469 de 1998, T-240 de 1998, T-242 de 1993.

³ Sentencia T-304 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-1175 de 2000. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

⁵ Ver entre otras las Sentencias T-304 de 1994, T-457 de 1994, T-543 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía, T-294 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-033 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-929 de 2003. M.P.: Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-400 de 2008. M.P.: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

URUETA & URUETA ABOGADOS

"(...) La Corte Constitucional ha concluido que la interposición de recursos frente a actos administrativos hace parte del ejercicio del derecho fundamental de petición, toda vez que "a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto"

En este sentido, cuando se han interpuesto recursos para agotar la vía gubernativa y la autoridad pública a quien le ha sido presentado los recursos omite resolverlos y no cumple con los términos legales, se encuentra vulnerando el derecho fundamental de petición."⁸
(Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

Sentencia T - 054 de 2010:

"4.2. En relación con el sentido y alcance del derecho de petición, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha trazado algunas reglas básicas acerca de la procedencia y efectividad de esa garantía fundamental:

(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado."⁹ (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

Sentencia T - 494 de 2013:

"4.3. Ahora bien, también se ha establecido que el derecho de petición no sólo se desarrolla con la solicitud inicial elevada ante la administración, sino que incluye los

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-364 de 2004. M.P.: Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-054 de 2010. M.P.: Dr. Mauricio González Cuervo.

URUETA & URUETA ABOGADOS

recursos que en la vía gubernativa se interpongan y las solicitudes de revocatoria directa. En ese sentido, desde sus inicios esta Corporación ha señalado que estos son una forma de ejercer dicho derecho, por cuanto "a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto."¹⁰ (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

La Sentencia C-951 de 2014 destaca, entre otras, las reglas siguientes del derecho de petición:

a) El derecho de petición es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta a las peticiones debe cumplir con los requisitos de: 1. oportunidad, 2. resolverse de fondo con claridad, precisión y congruencia con lo solicitado y 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos, se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, la ley ha establecido un término dentro del cual debe darse respuesta al peticionario. De no ser posible darla en ese lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días (establecido tanto por el CCA, como por el CPACA); en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) **El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser esta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta.**

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-494 de 2013. M.P.: Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

URUETA & URUETA ABOGADOS

Adicional a las reglas jurisprudenciales anteriormente descritas, las Salas de Revisión de esta Corporación han precisado que el derecho de petición tiene garantías reforzadas en el caso de los desplazados y los reclusos. La Corte procederá a realizar algunas precisiones con relación al precedente reseñando, sin olvidar que el núcleo esencial del derecho recoge la mayoría de las reglas jurisprudenciales." (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

Con ocasión de la reiterada y abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional, constitutiva de línea jurisprudencial en la materia, citada en los párrafos anteriores como uno de los fundamentos de la demanda, se concluye que **el ejercicio de los recursos administrativos es un elemento estructural del núcleo esencial del derecho fundamental de petición y como tal sus regulaciones legales deben ajustarse a los exigentes requisitos constitucionales. Es esa una de las premisas del silogismo que va implícito en el juicio de constitucionalidad, sustentada en suficiente carga argumentativa.**

3.2. La reserva de las leyes estatutarias

De acuerdo con el artículo 152 de la Constitución Política, las siguientes materias deben ser reguladas por el Congreso de la República mediante ley estatutaria:

- "a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;*
- b) Administración de justicia;*
- c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;*
- d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.*
- e) Estados de excepción.*
- f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.*

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la



URUETA & URUETA ABOGADOS



República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.

El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional."

Consecuentemente con la norma constitucional precitada, la regulación de estas materias debe estar contenida en leyes sometidas al trámite de aprobación especial consagrado en el artículo 153 *Ibídem*, que implica: (i) la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso; (ii) la aprobación debe realizarse en una única legislatura; (iii) los proyectos de ley estatutaria deben ser objeto de control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha señalado que no todos los asuntos relacionados con las materias previstas en el artículo 152 Superior deben ser objeto de reserva de ley estatutaria.

En ese sentido, ha precisado que únicamente deben ser aprobadas mediante ley estatutaria las materias que guarden relación con el núcleo esencial del derecho fundamental o que sean elementos estructurales del mismo.

Al respecto precisó el Tribunal Constitucional en sentencia C - 942 de 2009:

*"Para efectos de estudiar la exequibilidad de la ley acusada en esta ocasión, es primordial tener en cuenta lo dicho por la Corte en relación con la regulación mediante ley estatutaria del núcleo esencial de los derechos fundamentales. Así, **aunque inicialmente esta Corporación expresó que sólo debían ser regulados mediante ley estatutaria los "contenidos más cercanos al núcleo esencial del derecho fundamental"**, en la actualidad, la jurisprudencia sostiene de manera uniforme y constante, que la regulación de los derechos fundamentales mediante ley estatutaria debe entenderse para todos los aspectos que identifican e individualizan el derecho fundamental, entendidos éstos como "los elementos que se encuentran próximos y alrededor del contenido esencial de un derecho fundamental". Al respecto, la Corte sostuvo:*

"Para poder determinar si la norma acusada debió haberse tramitado por medio de una ley estatutaria, no basta con determinar si el objeto de esa disposición tiene alguna relación con un derecho fundamental. Será necesario además, constatar si el contenido normativo expresado por la ley desde el punto de vista material, regula elementos que se encuentran



URUETA & URUETA ABOGADOS

próximos y alrededor del contenido esencial de un derecho fundamental, y en caso de realizar restricciones, límites o condicionamientos sobre éstos, deberá verificarse si éstas tienen un carácter proporcional y constitucionalmente razonable”.

En atención a la jurisprudencia citada, para la Corte ha sido claro que cuando el legislador regula o limita contenidos del núcleo esencial de un derecho fundamental, tiene una carga mayor de argumentación en los debates, lo que debe traducirse, en primer lugar, en discusiones ecuanímes, claras y puntuales, y, además, en decisiones tomadas con mayorías especiales. Lo anterior, en la medida que la trascendencia que para el Estado Social y Constitucional de Derecho tienen los derechos fundamentales, exige que el legislador adelante un examen no sólo sobre la proporcionalidad de las restricciones realizadas al derecho fundamental, sino también una particular valoración de conveniencia y oportunidad de los resultados de la limitación del derecho en su ejercicio.

Es de observar que, como en el presente caso, cuando se alega la violación del principio de reserva de ley estatutaria, el juicio de constitucionalidad no se dirige a establecer si es razonable y proporcional que el legislador hubiere reglamentado o, incluso, limitado el núcleo esencial del derecho fundamental, pues éste se circunscribe a determinar si los temas tratados en la norma demandada, por regular el núcleo esencial del derecho fundamental, se tramitaron mediante el procedimiento legislativo especial y cualificado que exige la Constitución para las leyes estatutarias. De tal manera, “en caso de que dicha limitación o reglamentación del contenido mínimo del derecho se hubiere aprobado mediante una ley ordinaria, así hubiere obtenido mayorías especiales o se hubiere tramitado en una sola legislatura, la Corte debe declarar su inexecutable, no precisamente porque su contenido repugne con la Constitución, sino porque el legislador ordinario no era competente para expedirla porque correspondía a la ley estatutaria. Y, sólo en la oportunidad procesal prevista en el artículo 153 de la Carta (el control automático y oficioso), esta Corporación definirá si el contenido de la reglamentación del núcleo esencial del derecho se ajusta o no a la Constitución”.

Precisamente, tal como lo referencia la Sentencia C-756 de 2008, la Corte Constitucional ha declarado la inexecutable de varias normas en razón de que se regularon aspectos del núcleo esencial de un derecho fundamental únicamente porque no se aprobó mediante ley estatutaria y no por su contenido, sin realizar un estudio material sobre la norma. Por ejemplo, la Sentencia C-567 de 1997, declaró la inexecutable de un aparte contenido en el artículo 1º de la Ley 190 de 1995, según el cual todo aspirante a ocupar un cargo o empleo público, o a celebrar un contrato de prestación de servicios con la administración, debía diligenciar su hoja de vida y consignar “los demás datos que se soliciten en el formato único”. Esta Corporación encontró que esa disposición regulaba aspectos que tocan el núcleo esencial del derecho a la autodeterminación informativa, por lo que le correspondía a la ley estatutaria “ocuparse específicamente de determinar la forma y

URUETA & URUETA ABOGADOS

procedimientos conforme a los cuales la administración puede proceder a la recolección, tratamiento y circulación de datos personales, de modo que se respete la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución”.

Igualmente, la Sentencia C-687 de 2002, declaró la inexecutable del artículo 19 de la Ley 716 de 2001, que regulaba la caducidad de la información negativa histórica en los bancos de datos para los deudores morosos que se pongan al día dentro del año siguiente a la vigencia de la ley, en tanto que los elementos conceptuales, el conocimiento, la rectificación y la actualización de informaciones recogidas en las bases de datos, hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental al habeas data y, por consiguiente, deben ser regulados mediante ley estatutaria. En este mismo sentido, la sentencia C-993 de 2004, declaró la inexecutable del artículo 31 de la Ley 863 de 2003 que autorizaba a la DIAN a reportar a las centrales de riesgo la información relativa al cumplimiento o mora de obligaciones tributarias, porque “la administración no puede arrogarse la facultad de recolectar, tratar y circular datos, si esta no proviene de una ley estatutaria; garantía constitucional suprema para el respecto de la libertad de los ciudadanos en materia de habeas data”.

*En atención a lo explicado, debe entenderse que **la reserva de ley estatutaria para regular el núcleo esencial de un derecho fundamental constituye un reflejo del carácter normativo de la Carta Política, al brindarle eficacia a los derechos fundamentales frente a la competencia del legislador para regularlos, garantía que consiste en la superlativa rigidez de su reforma, y la mayor carga argumentativa y consenso para su regulación.*** (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

De igual manera sostuvo en sentencia C-398 de 2010:

*“3.3.5.3 Una síntesis comprensiva de esa doctrina se encuentra en la sentencia C-981 de 2005, en la que se estableció que **la reserva de ley estatutaria resultaba exigible, para el caso de los derechos fundamentales, en los eventos en que se esté ante “i) normas que desarrollan y complementan los derechos ii) que regulan solamente los elementos estructurales esenciales, iii) que regulan de forma directa su ejercicio y también el desarrollo de su ámbito a partir del núcleo esencial definido en la Constitución, iv) que refieran a los contenidos más cercanos al núcleo esencial, v) que regulan aspectos inherentes al ejercicio y principalmente lo que signifique consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, vi) cuando el legislador asuma de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, vii) que aludan a la estructura general y principios reguladores pero no al desarrollo integral y detallado, regulando así la estructura fundamental y los principios básicos, y viii) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos.** Estas reglas, a su vez, sintetizan varias sentencias sobre el mismo particular, las cuales han contemplado*

URUETA & URUETA ABOGADOS

unívocamente que la reserva de ley estatutaria se predica de normas que regulan de forma íntegra, estructural y completa los derechos o deberes fundamentales, o se refieran a ámbitos propios de su núcleo esencial.” (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

Por último, debe destacarse que en sentencia C-818 de 2011 la Corte Constitucional declaró inexecutable numerosos artículos de la Ley 1437 de 2011 por violar la reserva de ley estatutaria al regular mediante ley ordinaria *“contenidos muy cercanos a los elementos estructurales esenciales del derecho de petición”*, artículos integrantes del procedimiento administrativo que gobierna la producción del acto administrativo cuyo contenido es similar al de las normas demandadas en cuanto reguladoras del derecho de petición concretado en los recursos administrativos, entendidos éstos como modalidades del derecho de petición, respecto de lo cual concluyó:

“(…) el derecho de petición abarca la actividad que la autoridad está llamada a desempeñar antes de la respuesta, a efectos de producirla, y con posterioridad a ella, y todo ello fue regulado por una ley ordinaria, la Ley 1437 de 2011, a pesar de regular elementos inherentes al núcleo esencial del derecho.

Además de lo anterior, observa la Sala que de la simple lectura de los artículos 13 a 33 contenidos en los tres capítulos del Título II del Código de Procedimiento Administrativo, revela que en estas disposiciones se regula el derecho de petición de manera íntegra, estructural y completa. Además, esto se refuerza al observar que no existe otra norma jurídica que regule de esta manera, o de cualquier otra, el derecho de petición, tal y como lo sostiene el Ministerio Público.

En efecto, como lo plantea el demandante, la ley objeto de la presente acción regula aspectos estructurales del derecho de petición como por ejemplo, objeto, finalidad, modalidades, forma de ejercicio, contenido, aspectos procedimentales respecto a la resolución de la peticiones, aspectos referentes a la organización del trámite de las peticiones, excepciones al derecho de petición frente a documentos reservados, el establecimiento de un proceso judicial en caso de disputa sobre el acceso a los documentos, alcance de las respuestas dadas por las autoridades a peticiones de consultas y su carácter no obligatorio y el ejercicio del derecho de petición ante entidades privadas.

3.1.1.10 Debe también precisarse que, a pesar de que la regulación del derecho fundamental de petición hace parte de un cuerpo normativo establecido en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ello no obsta para que la regulaciones integrales y sistemáticas de los elementos estructurales de un derecho fundamental dehan ser tramitadas a través del procedimiento consagrado en el artículo

URUETA & URUETA ABOGADOS

153. Lo anterior por cuanto la simple inclusión de una materia reservada en un Código no cambia su naturaleza, tal y como ha sido claramente establecido por la jurisprudencia constitucional.

En efecto, de la jurisprudencia de la Corte sobre leyes estatutarias se observa una prelación de los criterios materiales sobre los puramente formales o nominales. En consecuencia, tal y como se dijo en el Sentencia C-646 de 2001 si ello es así, "el trámite legislativo a seguir será el que corresponda a cada materia, independientemente de su inclusión dentro de una ley cuyo nombre pareciera exigir otro procedimiento. Lo que la Constitución requiere es que los asuntos señalados en el artículo 152, delimitados según criterios materiales claros, sigan el trámite previsto en el artículo 153, pero no ordena que siempre que algún aspecto de tales asuntos sea regulado dentro de una ley ordinaria, el proyecto como un todo deba seguir el trámite estatutario."

En igual sentido, ha aclarado la Corporación que ello no implica un desmembramiento de una ley que regule integralmente una materia, ni afecta el carácter sistemático que caracteriza, por ejemplo, a los Códigos. Por el contrario, el legislador puede "escoger la alternativa que, cumpliendo con las exigencias constitucionales, sea la más aconsejable para la adecuada regulación de la materia correspondiente. Por ejemplo, puede optar por una única ley que reciba el trámite de ley estatutaria en aquellas materias que así lo requieran. También puede tramitar en un cuerpo normativo separado aquellas materias que requieren trámite especial. No obstante, cualquiera que sea la opción escogida por el legislador, se deben tener en cuenta los criterios materiales determinantes y adoptar los procedimientos constitucionales correspondientes."

La Corte ya ha aplicado estos parámetros para declarar la inexecutable parcial de las disposiciones que de conformidad con los criterios materiales anteriormente definidos, no siguieron el trámite exigido para los asuntos sometidos a la reserva de ley estatutaria, a pesar de encontrarse inmerso en cuerpos normativos.

Así, en la Sentencia C-567 de 1997, se declaró la inexecutable de las normas que regulaban el habeas data y que fueron incluidas en una ley ordinaria, pues según el criterio material requerían el trámite de ley estatutaria. En igual sentido, en la Sentencia C-620 de 2001 se consideró contraria a la Carta la regulación sistemática consagrada en el Código de Procedimiento Penal, referida al habeas corpus, por cuanto a través de la misma se desarrollaron sus elementos estructurales. En la Sentencia C-580 de 2001 se declaró la inexecutable parcial de las objeciones al proyecto de ley que regulaba las Juntas de Acción Comunal, tramitado como ordinario, porque algunos artículos regulaban mecanismos de participación, como la concertación.

(..)

URUETA & URUETA ABOGADOS

3.1.1.12 De todo lo anterior resulta que esta situación encuadra en varios de los criterios que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación hacen necesaria la regulación de un determinado tema mediante ley estatutaria. Efectivamente (i) cuando menos, se trata de normas que se refieren a contenidos muy cercanos a los elementos estructurales esenciales del derecho de petición y (ii) los artículos 13 a 33 contienen un desarrollo integral y sistemático del derecho fundamental de petición, y por tanto, todas las materias tratadas, sea cual fuere su contenido específico, han debido ser objeto de una ley estatutaria.

Sin embargo, dicho trámite legislativo fue realizado a través del procedimiento ordinario, tal y como consta en la certificación expedida por el Secretario General del Congreso, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, de fecha 5 de abril de 2011. Allí se señala que la Ley 1437 de 2010, se ciñó al trámite que se exige para las leyes ordinarias y fue tramitado en dos legislaturas, razón por la cual los artículos 13 a 33 deberán ser declarados inexecutable.

En relación con el ámbito de las disposiciones afectadas por el vicio, y tal y como se ha procedido en otras oportunidades, el defecto trae consigo la inconstitucionalidad de todos los artículos relacionados con la materia que regula el derecho fundamental, en la medida en que al hacer un desarrollo integral del mismo, todos ellos resultan afectados, en cuanto nacieron a la vida jurídica mediante el trámite de una ley ordinaria y no de una ley estatutaria, como era imperativo que ocurriera en cumplimiento de los preceptos superiores." (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

De lo expuesto, se concluye, a partir de la amplia y clara jurisprudencia de la Corte Constitucional invocada como fundamento de esta demanda, la cual releva al actor de cualquier análisis prolijo de la materia por su obviedad, que **la regulación de asuntos que atañen al núcleo esencial o elementos estructurales de un derecho fundamental, como lo es el derecho de petición, debe estar contenida en leyes de carácter estatutario.** Y dentro de esos elementos estructurales están comprendidos los recursos administrativos.

A *contrario sensu*, si dicha regulación se encuentra en una ley ordinaria, como sucede en el asunto sub iúdice y como lo tiene ya reconocido esa alta Corporación, ésta deberá ser declarada inexecutable por vulnerar los artículos 152 y 153 de la Constitución Política.

3.3. La naturaleza de la Ley 1437 de 2011

URUETA & URUETA ABOGADOS

Como lo sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia C-818 de 2011, no debe perderse de vista que la Ley 1437 de 2011, en la cual están contenidas las normas cuya constitucionalidad se cuestiona por vicios de competencia y de procedimiento en la presente demanda, es una ley de carácter ordinario.

Al respecto señaló la Corte Constitucional en la referida providencia:

"Sin embargo, dicho trámite legislativo fue realizado a través del procedimiento ordinario, tal y como consta en la certificación expedida por el Secretario General del Congreso, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, de fecha 5 de abril de 2011. Allí se señala que la Ley 1437 de 2010, se ciñó al trámite que se exige para las leyes ordinarias y fue tramitado en dos legislaturas, razón por la cual los artículos 13 a 33 deberán ser declarados inexecutable." (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

3.4. La regulación del ejercicio de los recursos administrativos contenida en la Ley 1437 de 2011

Como se explicó a lo largo del acápite 3.1 de esta demanda, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el ejercicio de los recursos administrativos es una materia que atañe al núcleo esencial del derecho fundamental de petición, por ser uno de sus elementos estructurales.

De igual manera, en el acápite 3.2 se señaló que la regulación del núcleo esencial o de los elementos estructurales de un derecho fundamental es materia objeto de reserva de ley estatutaria, razón por la cual su regulación no puede estar contenida en una ley ordinaria.

En el siguiente cuadro se describirá el contenido de las normas demandadas a través de la presente acción, con el fin de evidenciar que por medio de éstas se está regulando el núcleo esencial o los elementos estructurales de una de las facetas del derecho fundamental de petición, a saber el ejercicio de los recursos administrativos, el cual, se itera, debe ser regulado por ley estatutaria:

Norma demandada	Contenido de la norma demandada
"ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS	Regula los recursos administrativos existentes y

URUETA & URUETA ABOGADOS

Norma demandada	Contenido de la norma demandada
<p>ACTOS ADMINISTRATIVOS. <i>Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:</i></p> <p>1 <i>El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.</i></p> <p>2. <i>El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.</i></p> <p><i>No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.</i></p> <p><i>Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.</i></p> <p>3 <i>El de queja, cuando se rechace el de apelación.</i></p> <p><i>El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.</i></p> <p><i>De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión</i></p> <p><i>Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso."</i></p>	<p>las autoridades encargadas de resolverlos.</p>
<p>"ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. <i>No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni</i></p>	<p>Regula de manera general la procedencia de</p>

URUETA & URUETA ABOGADOS

Norma demandada	Contenido de la norma demandada
<p><i>contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa."</i></p>	<p>los recursos administrativos.</p>
<p>ARTÍCULO 76. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN. <i>Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.</i></p> <p><i>Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.</i></p> <p><i>El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.</i></p> <p><i>Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios."</i></p>	<p>Regula la oportunidad para presentar los recursos administrativos, el funcionario ante el cual tienen que ser presentados, su forma de presentación y su obligatoriedad.</p>
<p>ARTÍCULO 77. REQUISITOS. <i>Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.</i></p> <p><i>Los recursos deberán reunir, además, los</i></p>	<p>Regula las reglas generales para la presentación de los recursos administrativos.</p>

URUETA & URUETA ABOGADOS

Norma demandada	Contenido de la norma demandada
<p>siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido. 2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad. 3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer. 4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio. <p>Solo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señalo para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses.</p> <p>Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.</p> <p>Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber."</p>	
<p>ARTÍCULO 78. RECHAZO OEL RECURSO. <i><Aparte subrayado CONDICIONALMENTE executable> Si el escrito con el cual se formula el recurso no se presenta con los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior, el funcionario competente deberá rechazarlo. Contra el rechazo del recurso de apelación procederá el de queja."</i></p>	<p>Regula las razones por las cuales pueden ser rechazados los recursos administrativos.</p>
<p>ARTÍCULO 79. TRÁMITE DE LOS</p>	<p>Regula el trámite para que puedan ser</p>

URUETA & URUETA ABOGADOS

Norma demandada	Contenido de la norma demandada
<p>RECURSOS Y PRUEBAS. <i>Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.</i></p> <p><i>Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio</i></p> <p><i>Quando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.</i></p> <p><i>Quando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.</i></p> <p><i>En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio."</i></p>	<p>resueltos los recursos administrativos, así como el decreto y práctica de pruebas necesarios para su resolución.</p>
<p>"ARTÍCULO 80. DECISIÓN DE LOS RECURSOS. <i>Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.</i></p> <p><i>La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso."</i></p>	<p>Regula el contenido de la decisión que resuelve los recursos administrativos.</p>
<p>"ARTÍCULO 81. DESISTIMIENTO. <i>De los recursos podrá desistirse en cualquier tiempo."</i></p>	<p>Regula el derecho de los administrados a desistir de los recursos presentados.</p>
<p>"ARTÍCULO 82. GRUPOS ESPECIALIZADOS</p>	<p>Regula los funcionarios encargados de decidir</p>

URUETA & URUETA ABOGADOS

Norma demandada	Contenido de la norma demandada
<p>PARA PREPARAR LA DECISIÓN DE LDS RECURSOS. <i>La autoridad podrá crear, en su organización, grupos especializados para elaborar los proyectos de decisión de los recursos de reposición y apelación."</i></p>	<p>los recursos administrativos en la estructura interna de las entidades estatales.</p>
<p>"ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. <i>La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: (...)</i></p> <p>2. <i>Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.</i></p> <p><i>Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.</i></p> <p>(...)</p> <p>6. <i>Cuando se invoquen como causales de nulidad del acto de elección por voto popular aquellas contenidas en los numerales 3 y 4 del artículo 275 de este Código, es requisito de procedibilidad haber sido sometido por cualquier persona antes de la declaratoria de la elección a examen de la autoridad administrativa electoral correspondiente."</i></p>	<p>Regula la interposición de recursos administrativos como requisito de procedibilidad para el ejercicio de los medios de control contra actos administrativos.</p>

Como se observa, las normas demandadas contienen un desarrollo integral y sistemático de un elemento estructural del núcleo esencial del derecho de petición, consistente en el ejercicio de los recursos administrativos.

URUETA & URUETA ABOGADOS

Ahora bien, en la sentencia C-818 de 2011 la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011 por considerar que "(i) cuando menos, se trata de normas que se refieren a contenidos muy cercanos a los elementos estructurales esenciales del derecho de petición y (ii) los artículos 13 a 33 contienen un desarrollo integral y sistemático del derecho fundamental de petición, y por tanto, todas las materias tratadas, sea cual fuere su contenido específico, han debido ser objeto de una ley estatutaria."

Lo anterior debido a "la ley objeto de la presente acción regula aspectos estructurales del derecho de petición como por ejemplo, objeto, finalidad, modalidades, forma de ejercicio, contenido, aspectos procedimentales respecto a la resolución de la peticiones, aspectos referentes a la organización del trámite de las peticiones, excepciones al derecho de petición frente a documentos reservados, el establecimiento de un proceso judicial en caso de disputa sobre el acceso a los documentos, alcance de las respuestas dadas por las autoridades a peticiones de consultas y su carácter no obligatorio y el ejercicio del derecho de petición ante entidades privadas."

En el presente caso, nos encontramos frente a un problema jurídico análogo al resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia C-818 de 2011, toda vez que **las normas objeto de la presente demanda, las cuales están contenidas en una ley ordinaria, regulan aspectos estructurales del núcleo esencial del derecho fundamental de petición, como por ejemplo el objeto, la finalidad, las modalidades, la forma de ejercicio, el contenido y aspectos procedimentales del ejercicio de los recursos administrativos, razón por la cual deben ser declarados inexecutable por violar la reserva y el trámite de las leyes estatutarias previstos en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política. Se trata entonces de que la Corte complete coherentemente el ejercicio de su control de constitucionalidad al examinar materia similar a la ya decidida en caso anterior, o que diga que la regulación de los recursos administrativos no forma parte estructural del derecho de petición.**

3.5. La regulación del derecho fundamental de petición en la Ley 1437 de 2011 y su posterior declaratoria de inexecutable

El ejercicio del derecho fundamental de petición fue regulado integralmente en la Ley 1437 de 2011.

Esa regulación de carácter integral, vertida en una ley de naturaleza ordinaria, contenía el objeto, finalidad, modalidades, forma de ejercicio, contenido, aspectos

URUETA & URUETA ABOGADOS

procedimentales respecto a la resolución de las peticiones, aspectos referentes a la organización del trámite de las peticiones, excepciones al derecho de petición frente a documentos reservados, el establecimiento de un proceso judicial en caso de disputa sobre el acceso a los documentos, alcance de las respuestas dadas por las autoridades a peticiones de consultas y su carácter no obligatorio y el ejercicio del derecho de petición ante entidades privadas; así como la regulación integral del ejercicio de los recursos administrativos, aspecto, que como ya se mencionó, es un elemento estructural del núcleo esencial del derecho fundamental de petición.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Arleys Cuesta Simanca y Nilson Alfredo Vahos Pérez solicitaron a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de los artículos 13 a 33 de esta Ley, por considerar que esas disposiciones no podían estar contenidas en una ley de carácter ordinario, dado que regulaban de manera integral el ejercicio del derecho fundamental de petición, materia objeto de reserva de ley estatutaria.

Este argumento fue acogido por la Corte Constitucional en la sentencia C-818 de 2011, en la cual se declaró la inexecutable de los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011 por violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, lo que llevó a que las materias contenidas en las disposiciones declaradas inexecutable fueran luego reguladas mediante la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

Ahora bien, en dichas demandas de inconstitucionalidad, los actores omitieron demandar los artículos cuya constitucionalidad se cuestiona en el *sub judice*, a pesar de que las materias allí reguladas atañen a elementos esenciales del núcleo esencial del derecho fundamental de petición.

Por lo tanto, **bajo la misma línea argumentativa expuesta por la Corte Constitucional en la sentencia C-818 de 2011, los artículos 74 a 82, 161-2 y 161-6 de la Ley 1437 de 2011 deben ser declarados inexecutable, pues tanto en aquel caso como en éste se cuestiona que el Legislador, mediante una ley ordinaria, reguló de manera integral el ejercicio de elementos estructurales del núcleo esencial del derecho fundamental de petición, materia objeto de reserva de ley estatutaria, como lo es el ejercicio de los recursos**

URUETA & URUETA ABOGADOS

administrativos, en clara violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política.

3.6. Conclusión

De acuerdo con lo expuesto, se concluye lo siguiente:

- El ejercicio de los recursos administrativos es un elemento estructural del núcleo esencial del derecho de petición.
- La regulación de asuntos que atañen al núcleo esencial o elementos estructurales de un derecho fundamental, como lo es el derecho de petición, debe estar contenida en leyes de carácter estatutario.
- La Ley 1437 de 2011, en la cual están contenidas las normas cuya constitucionalidad se cuestiona en la presente demanda, es una ley de carácter ordinario.
- Las normas demandas contienen un desarrollo integral y sistemático un elemento estructural del núcleo esencial del derecho de petición, consistente en el ejercicio de los recursos administrativos.
- Las normas objeto de la presente demanda, las cuales están contenidas en una ley ordinaria, regulan aspectos estructurales del núcleo esencial del derecho fundamental de petición, como por ejemplo el objeto, la finalidad, las modalidades, la forma de ejercicio, el contenido y aspectos procedimentales del ejercicio de los recursos administrativos, razón por la cual deben ser declarados inexecutable por violar la reserva y el trámite de las leyes estatutarias previstos en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política.
- Bajo la misma línea argumentativa expuesta por la Corte Constitucional en la sentencia C-818 de 2011, los artículos 74 a 82, 161-2 y 161-6 de la Ley 1437 de 2011 deben ser declarados inexecutable, en acatamiento al principio de coherencia y de respeto al precedente judicial, pues tanto en aquel caso como en éste se cuestiona que el Legislador, mediante una ley ordinaria, reguló de manera integral el ejercicio de elementos estructurales del núcleo esencial del derecho fundamental de petición, materia objeto de reserva de ley estatutaria, como lo es el ejercicio de los recursos administrativos, en clara violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política.

IV. COMPETENCIA

URUETA & URUETA ABOGADOS

En virtud a lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda por tratarse de una acción pública de inconstitucionalidad dirigida contra una ley.

V. ANEXOS

Con la presente demanda anexo copia de las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los señores Arleys Cuesta Simanca y Nisson Alfredo Vahos Pérez contra los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011, así como del auto admisorio de dichas demandas proferido el 25 de febrero de 2011 por el Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

VI. NOTIFICACIONES

El suscrito recibirá notificaciones en su oficina de abogado de la carrera 7 No. 24 – 89, piso 34, of. 34 – 01, torre Colpatria de la ciudad de Bogotá, e-mail uruetabogados@cable.net.co y en la Secretaría de la Corte Constitucional.

Atentamente,


MANUEL S. URUETA AYOLA
C. C. 17'084.213 de Bogotá