

**LA FIJACIÓN DEFINITIVA DE SENTENCIA EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVOS DE NULIDAD DE ELECCIÓN DE UNICA INSTANCIA**

JUAN CAMILO MÉNDEZ LONDOÑO



**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
TUNJA**

**LA FIJACIÓN DEFINITIVA DE SENTENCIA EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVOS DE NULIDAD DE ELECCIÓN DE UNICA INSTANCIA**

JUAN CAMILO MÉNDEZ LONDOÑO

SANDRA MILENA CASTIBLANCO MOLANO

Tutora

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Derecho Administrativo



**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
TUNJA
2025**

DEDICATORIA

*Deseo expresar mi agradecimiento a mi directora de tesis
por su acompañamiento y profesionalismo*

Resumen

El presente documento propone una nueva etapa procesal en el marco de los procesos de nulidad electoral de única instancia contemplados en el artículo 151 del CPACA, esto es: la *audiencia definitiva de sentencia*. La actual regulación sobre esta materia contiene la vulneración de un acervo de derechos fundamentales para el sujeto procesal que se somete a la administración de justicia, pues, la asignación de una única instancia en procesos de nulidad electoral a miembros de corporaciones autónomas y funcionarios de municipios en razón a la cantidad de habitantes, no es un criterio proporcional ni adecuado que justifique un trato diferenciado en relación con personas con igual condición legal y constitucional. Se pretende hacer prevalecer los principios constitucionales de acceso efectivo a la administración de justicia, igualdad, y prevenir las afectaciones a derechos que se derivan de un trato discriminatorio injustificado.

Palabras Clave: Única instancia, doble instancia, igualdad, debido proceso, apelación, proporcionalidad.

Abstract

This theoretical and academic document proposes a new procedural stage, the Final Hearing of Judgment, which serves as an instance within the means of control for Electoral Nullity in single-instance processes, where the appeal procedure is not applicable. This academic compilation demonstrates the violation of a range of fundamental rights for the procedural subject subjected to the administration of justice. The assignment of single-instance procedures and the restriction of procedural guarantees, such as the right to appeal, based on the individual's status as a member of an autonomous corporation and an elected official in municipalities with populations of fewer or more than 70,000 inhabitants, is neither a proportional nor adequate criterion to justify the restriction of fundamental and procedural rights for procedural subjects of equal legal and constitutional standing. The goal is to ensure the proper administration of justice, promote equality, and prevent constitutional violations for procedural subjects subjected to administrative contentious processes in electoral nullity cases, through the implementation of the Final Hearing of Judgment as an additional and final instance in the electoral nullity procedural stage.

Keywords: Single instance, double instance, equality, due process, appeal, proportionality.

CONTENIDO

| | Pág. |
|--|------|
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| MARCO TEÓRICO | 13 |
| METODOLOGÍA | 19 |
| PROBLEMA | 23 |
| PREGUNTA PROBLEMA | 25 |
| OBJETIVOS | 26 |
| OBJETIVO GENERAL | 26 |
| OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 26 |
| CAPÍTULO 1. LA ÚNICA INSTANCIA EN PROCESOS ELECTORALES, ANÁLISIS NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINARIO. | 27 |
| CAPÍTULO 2. LA RESTRICCIÓN V.S. LA VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES A LOS SUJETOS PROCESALES DENTRO DE LA NULIDAD ELECTORAL DE ÚNICA INSTANCIA. | 45 |
| CAPÍTULO 3. ALTERNATIVAS PARA RECURRIR EL FALLO EN PROCESOS ELECTORALES DE ÚNICA INSTANCIA | 64 |
| CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES | 86 |
| Referencias Bibliográficas | 95 |

Índice de Figuras

| | Pág. |
|---|------|
| Figura 1 | 73 |
| <i>Procesos presentados de nulidad electoral por distrito y año (2022–2024)</i> | 73 |
| Figura 2 <i>Procesos de nulidad electoral por instancia y distrito</i> | 74 |
| Figura 3 | 75 |
| <i>Relación entre total de procesos y procesos en segunda instancia</i> | 75 |
| Figura 4 | 80 |
| Flujograma proceso de nulidad electoral en única instancia | 80 |
| Figura 5 | 83 |
| <i>Flujograma de la Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia</i> | 83 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|---|----|
| Tabla 1 Tabla de Comparación normativa..... | 32 |
| Tabla 2 Línea Jurisprudencial, Competencia de Única Instancia. . ¡Error! Marcador no definido. | |
| Tabla 3 Caracterización de la normativa artículo 151 y 152 ley 1437 de 2011 | 48 |
| Tabla 4 Test de proporcionalidad de la norma analizada | 51 |
| Tabla 5 Número de procesos de nulidad electoral ingresados por distrito administrativo y circuito judicial (2022–2024)..... | 71 |

INTRODUCCIÓN

El presente compilatorio teórico pretende dar a conocer, en primera medida, una situación jurídica en la cual las razones de designación de competencia de única y primera instancia, delimitando procesos de única instancia en el proceso contencioso administrativo de nulidad electoral, agreden derechos fundamentales. En primera instancia, se agrede a la igualdad, ya que se configura un trato desigual entre sujetos iguales, debido a la desproporcionada configuración normativa entre medios y fines. Al vulnerarse la igualdad y restringirse el acceso a la justicia, se están violentando otros derechos fundamentales que se expondrán en lo que sigue del presente acervo investigativo.

El propósito del presente proceso investigativo y de reflexión jurídica es identificar los factores concretos que materializan la vulneración de derechos fundamentales en las disposiciones normativas del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021. Asimismo, se pretende demostrar cómo la asignación de procesos de única y primera instancia permite la vulneración continua de ius fundamentalism¹, proponiendo un medio menos lesivo a las garantías constitucionales, como lo sería la audiencia de fijación definitiva de sentencia, la presentación de demanda de inexecutable, y la proposición de procesos de nulidad electoral únicamente en primera instancia, evitando la interposición de factores injustificados y desproporcionados que lesionan continuamente la igualdad y otras disposiciones constitucionales.

Las disposiciones legales referenciadas provienen de la Ley 1437 de 2011, "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", artículo 151, modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021. Los mencionados artículos regulan la competencia de los tribunales administrativos en única instancia y en primera instancia para la acción de nulidad de acto de elección de personeros, contralores, curules, funcionarios y empleados públicos de municipios donde se establecen dos razones objetivas para determinar la competencia de los tribunales administrativos con respecto a esta acción: a) población de más o menos de 70.000 habitantes; o b) que el municipio sea capital o no de departamento. Es pertinente, por cuestiones de generar claridad en el tema, mencionar la naturaleza jurídica del acto de elección y el criterio que tuvo el legislador para enmarcar este proceso con sus determinaciones que clasifican la competencia.

Al respecto de la nulidad de elección, el artículo 139 de la ley 1437 de 2011 menciona la nulidad electoral como la posibilidad de declarar nulidad a los actos de elección así como los de nombramiento que expidan entidades y autoridades públicas de todo orden.

Se puede deducir que la acción de nulidad de elección tiene naturaleza de acción pública; es decir, cualquier persona puede interponerla. Este hecho permite intuir la legitimación activa en la acción, cuyo propósito está orientado a controlar la legalidad de la elección o nombramiento de funcionarios públicos que no cumplen las condiciones o requisitos legales para ocupar el cargo, o cuando ocurren ilegalidades en su elección o nombramiento.

La Constitución Política de 1991 confirió facultades al Legislativo para la expedición de normas y leyes, otorgándole un amplio margen de configuración normativa con el fin de reglamentar, materializar y garantizar los postulados constitucionales.

El Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, define la competencia funcional de los medios de control o procesos para mayor entendimiento. En procesos de única y primera instancia, se genera una situación jurídica especial, dado que las decisiones proferidas en procesos de única instancia no son susceptibles de contradicción, en virtud de que se restringe el recurso de apelación para estos casos (artículo 181, Código de lo Contencioso Administrativo).

En ese orden de ideas, el presente proyecto de investigación propone argumentar que la asignación de competencia de procesos de única instancia genera una vulneración a derechos fundamentales y principios procesales.

En el marco del planteamiento del problema, se establece que la asignación de procesos de única instancia genera una grave afectación al derecho a la igualdad, en virtud de que factores como la cuantía, el territorio y la categoría municipal no son criterios claros para diferenciar procesalmente a sujetos de igual condición.

Para ejemplificar, el caso de la acción de nulidad de elección, en el que se da trato desigual a sujetos iguales —particularmente a alcaldes municipales (artículos 151 y 152 de la Ley 1437 de 2011)— evidencia un trato desigual entre sujetos iguales al asignar procedimientos jurisdiccionales que vulneran los principios de contradicción, segunda instancia, impugnación, igualdad y demás principios procesales.

Las disposiciones consagradas en los artículos 151 numeral 9 y 152 numeral 10 de la Ley 1437 de 2011 fueron modificadas por la Ley 2080 de 2021 en su artículo 27 numeral 6°, literales

a, b y c, y en el artículo 28 numeral 7, literales a, b, c y d, estableciendo que los asuntos relativos a la nulidad electoral de competencia de los tribunales administrativos en única instancia sería la nulidad de personeros y contralores distritales y municipales de municipios con menos de 70.000 habitantes y la nulidad de los actos de elección de empleados públicos diferentes a los de voto popular de municipios con menos de 70.000 habitantes o que no sean capital de departamento.

El presente proceso de investigación pretende demostrar que la asignación de competencia de única instancia genera una vulneración de derechos fundamentales. Asimismo, busca evidenciar la inconstitucionalidad de dicha asignación, partiendo del entendido de que, si bien la segunda instancia no forma parte del núcleo esencial del debido proceso, sí afecta disposiciones constitucionales como la igualdad, el acceso a la justicia y la impugnación como garantía del bloque de convencionalidad.

Al respecto, al interponerse demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 151 y 152 de la Ley 1437 de 2011, la Corte estableció en la Sentencia C-900 de 2019 que la disposición de competencia funcional obedece al cumplimiento de una configuración legislativa orientada a coadyuvar contra la congestión judicial y garantizar la economía procesal.

Sin embargo, este proceso de investigación pretende demostrar que los argumentos que motivan la asignación de procesos de única instancia en los procesos contencioso administrativos no justifican una proporcionalidad adecuada entre la restricción de derechos fundamentales y la necesidad de la disposición normativa.

De conformidad con los fundamentos jurisprudenciales relacionados con la garantía de la economía procesal, la celeridad y la no congestión de los despachos judiciales, el presente proyecto de investigación propone una alternativa que evite la vulneración de derechos fundamentales y, a la vez, permita materializar la necesidad de combatir la congestión judicial y garantizar la economía procesal.

A lo largo del compilatorio teórico, doctrinario e investigativo, se propondrán ejes temáticos que permitan determinar el hilo conductor que se pretende demostrar. En primer lugar, se analizará cómo la asignación de procesos de única instancia en la nulidad electoral representa un agravante a garantías constitucionales y convencionales. Asimismo, se consagrarán los fundamentos que motivan la creación de una instancia procesal adicional denominada Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia, observando con rigor las proposiciones jurídicas reales y existentes para evitar basar esta investigación en argumentos subjetivos. Se fijarán argumentos de

naturaleza constitucional con el fin de generar un problema jurídico o duda que ponga a consideración profunda de la comunidad jurídica la manifestación de inconstitucionalidad de los preceptos legales aludidos.

En ese orden de ideas, a lo largo del presente documento se analizarán las razones que motivaron, desde el origen de la asignación legal, la designación de competencias de procesos de única instancia en la nulidad de elección, conforme a lo señalado en la Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 2080 de 2021. Además, se plantearán argumentaciones que permitan comprobar la vulneración de derechos fundamentales de las partes dentro del medio de control de nulidad electoral de única instancia, determinando, a su paso, las posturas de las altas cortes. Con el propósito de sustentar la necesidad de establecer una etapa procesal denominada Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia, así como de promover una propuesta de inexecutable ante la Corte Constitucional y la eliminación de los procesos de única instancia en los casos de nulidad electoral, se busca garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales que han sido vulnerados.

MARCO TEÓRICO

La Fijación Definitiva de Sentencia en los procesos contencioso administrativos de nulidad electoral de única instancia es una proposición investigativa que busca mejorar la redacción y evitar redundancias. En primera medida, pretende presentar los argumentos que permitan concluir la vulneración de derechos procesales, fundamentales y humanos, así como la restricción de garantías constitucionales, derivadas de la asignación de competencias jurisdiccionales de única instancia para los sujetos procesales. En segunda medida, propone alternativas procesales y jurisdiccionales que permitan el cese de dichas afectaciones a derechos fundamentales y garantías constitucionales.

La vulneración que se pretende demostrar obedece a la inobservancia de postulados legales y constitucionales que subyacen en la asignación de procesos de única instancia dentro del trámite de nulidad electoral. Esta situación se refleja en la restricción de las posibilidades para controvertir las decisiones judiciales, la limitación del derecho a apelar y la consecuente vulneración de derechos fundamentales, al generar un trato desigual entre sujetos que se encuentran en condiciones equivalentes. Un caso paradigmático es el de la nulidad de la elección de personeros municipales, en el cual, dependiendo de criterios como la población de la jurisdicción del cargo, se asigna la competencia en primera y única instancia.

A lo largo de la proposición académica, se abordarán conceptos como la discrecionalidad, especialmente en cuanto a su correcto uso por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales. La administración de justicia debe interpretar y aplicar la ley de conformidad con los límites del razonamiento jurídico, los límites derivados de las dificultades técnicas o valorativas del caso concreto y los límites derivados de la estructura constitucional de atribución de funciones y facultades (Hernández, 2009), permitiendo con ello establecer formas de interpretación que garanticen la seguridad jurídica.

El presente compendio académico recopila disposiciones normativas y jurisprudenciales que defienden la asignación de procesos de única instancia, basándose en la justificación de la organización jurisdiccional por concepto de competencia, la descongestión judicial, la libertad de configuración legislativa y la estabilidad y primacía de la ley. Sin embargo, se pretende demostrar que, al analizar moralmente la disposición legal, esta debe obedecer a la consecución de la justicia.

El hecho de que exista una especie de “consenso” respecto a la defensa de los procesos de única instancia no implica que sea posible hallar una única solución. Esto solo sería factible bajo una concepción objetivista de la moral y del derecho, desde la teoría de Dworkin (1984), quien sostiene que la moral debe jugar un papel importante en la resolución de los conflictos jurídicos.

Partiendo del hecho de que se pretende debatir la proporcionalidad de las razones que motivan la asignación de procesos electorales en única y primera instancia, se recurrirá a teorías doctrinarias que permitan entender que la discrecionalidad de la autoridad para interponer situaciones jurídicas es supuesta, dado que la autoridad debe adoptar los medios necesarios para alcanzar el fin, sacrificando en la menor medida posible los principios afectados por el uso de dichos medios (Carrillo & Pereira, 2017).

Las razones que permiten analizar la proporcionalidad de la disposición de procesos de única instancia en los procesos electorales derivan de un antecedente de análisis de exequibilidad de los artículos 151 y 152 de la Ley 1437 de 2011. En dicho análisis se pueden encontrar avances de similitud interpretativa con la postura del autor del presente documento, ya que se concluye que las normas acusadas desconocen el derecho a la igualdad y la garantía de la doble instancia al disponer oportunidades procesales distintas para dos supuestos normativos sustancialmente similares, sin que para ello se logre siquiera intuir una razón constitucionalmente válida ni proporcional (Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Administrativo, 2019).

El establecimiento de un criterio de diferenciación para otorgar este trato jurídico resulta inequitativo, ya que genera un acceso desigual a la administración de justicia. En efecto, un caso cuenta con mayores garantías que otro debido a la existencia del recurso de doble instancia. Esta diferencia no se justifica por la cantidad de población ni por la circunstancia de pertenecer a una capital departamental (Procuraduría General de la Nación, 2019).

Dentro del modelo actual de interpretación del derecho, ha tomado fuerza la postura de Hart (1997), quien señala que el derecho se debe someter a disposiciones “universales” y que, por lo tanto, no es más que una interpretación ambigua de las normas, las cuales pueden definirse de una u otra manera según lo permita el lenguaje. Esta postura ataca la interpretación taxativa de la norma y permite entender el derecho de manera moral, ética, conceptual y en conformidad con factores externos como la sociedad, la economía y la tendencia cultural.

Es por ello que el presente documento teórico ofrece una interpretación que cuestiona la finalidad de las disposiciones normativas, atacando la idea de que la ley solo regula y organiza una situación jurídica. La finalidad de la norma siempre debe ser la búsqueda de la justicia material, ya que la distribución equitativa de la libertad y la garantía de igualdad de oportunidades constituyen principios fundamentales en todo escenario de elección que otorga prioridad a la justicia (Rawls, 1971).

En razón de lo anterior, se afirma en el presente compendio académico que las disposiciones legales que determinan competencias de única instancia dentro de procesos electorales no tienen como fin la provisión de la justicia, sino que son disposiciones orientadas a la regulación y organización de situaciones, basadas en argumentos más alineados con la hipótesis “kelseniana”, según la cual el derecho es una guía obligatoria para la aplicación de las leyes dentro de un sistema ordenado de normas que aseguran el adecuado funcionamiento del sistema normativo de la sociedad (Kelsen, 2009).

Las disposiciones normativas acusadas de violar derechos gozan de un criterio de soberanía legal y de discrecionalidad legislativa. Sin embargo, es necesario soslayar la idea central de que el argumento base de esta investigación recae en la materialización de los principios, los cuales determinan aspectos teleológicos en la búsqueda del fin esencial del Estado. Esto, a su vez, genera límites para la administración, la legislación y los jueces (Egaña, 1997), dando paso a la postura de que las decisiones tomadas deben siempre alinearse con los postulados constitucionales y no desconocer, sin argumento alguno de discrecionalidad, libertad de configuración legislativa o necesidad de estructuración legal, los derechos fundamentales promovidos y defendidos por la Constitución Política de Colombia.

La única instancia fue una estrategia de organización administrativa y jurisdiccional que permitió estructurar los procesos judiciales de manera tal que, dependiendo del caso, la naturaleza del asunto y hasta la cuantía, pudieran surtirse procedimientos diferentes. La asignación de procesos de única instancia pretendía ser una alternativa a la congestión judicial, pues agiliza el trámite, se resuelve de manera más inmediata y se promueven la inmediatez y la proporcionalidad, limitando los accesos procesales para evitar la congestión y garantizar la economía procesal.

Sin embargo, las disposiciones anteriores corresponden a épocas diferentes de la sociedad, en las cuales se interpretaba que la restricción de derechos no equivalía a la vulneración de derechos. Esta situación ha sido analizada doctrinariamente, permitiendo avalar posturas como la

del presente compendio investigativo. El derecho debe funcionar para la sociedad (De Sousa, 2023), y es bien conocido el impacto social que genera una decisión judicial en un proceso electoral, ya que la declaratoria o no de la elección de un personero, alcalde o funcionario público produce un gran desorden social, pues se ven afectados elementos fundamentales como la democracia, la autonomía territorial y la defensa de los intereses políticos y representativos de la sociedad.

En razón de la defensa social en la aplicación del derecho, no puede existir un derecho emancipatorio; no se puede vulnerar el derecho en contravía de la evaluación social. El derecho debe adaptarse a la sociedad y no al revés, ya que, en caso contrario, podría presentarse una situación en la que la sociedad se emancipe del derecho. Esta realidad genera la necesidad de buscar alternativas interpretativas que permitan garantizar seguridad al sujeto procesal en la administración de justicia.

De conformidad con lo anterior, se constata el motivo de la interpretación jurídica, la causa de la investigación académica y la razón para generar seguridad al sujeto procesal en una situación que ha sido poco analizada, en la cual el sujeto ha tenido que someterse a dicha disposición sin considerar el cambio social, la necesidad doctrinaria de interpretación y la garantía de la Constitución por encima de todos los postulados normativos.

Existe inseguridad jurídica en Colombia, ya que, si bien se debe generar fortaleza en las instituciones en virtud del principio de autonomía y especialidad de las jurisdicciones, y a pesar de que existen causales dentro de las vías de hecho de providencias judiciales que permiten, en principio, impugnar una decisión judicial, se puede concluir, con base en el comportamiento social del ciudadano frente al Estado y a la administración de justicia, que dicha inseguridad jurídica puede afectar derechos fundamentales.

En razón de la inseguridad jurídica que se presenta en el país, se propondrán alternativas como la Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia, una etapa procesal adicional dentro de los procesos de nulidad electoral de única instancia, que funcione como garantía para la discusión de las razones jurídicas objetivas y procesales que permitan al juez resolver el conflicto. También se propone la declaración de inexecutable ante la Corte Constitucional de los postulados definidos en los artículos 27 y 28 de la Ley 2080 de 2021, así como la postura de establecer que todos los procesos electorales, de cualquier tipo, se lleven únicamente en Primera Instancia.

Las proposiciones o alternativas que este documento pretende adoptar no obedecen a criterios subjetivos ni carecen de bases anteriores, ya que se ha planteado la incorporación de una causal genérica de casación que consista en la violación de derechos fundamentales durante el curso del proceso (Porrás, 2015), como mecanismo para la protección del sujeto procesal frente a la administración de justicia.

La investigación no propone teorías desproporcionadas ni fuera de contexto, sino que procura adaptar la teoría a bases prácticas de ejecución jurídica. Un ejemplo de ello es la presentación de demanda de inexequibilidad contra las disposiciones establecidas en el numeral 9 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, en la cual el Ministerio de Justicia y del Derecho soslayó que las normas acusadas desconocen el derecho a la igualdad y la garantía de la doble instancia al disponer oportunidades procesales distintas para dos supuestos normativos sustancialmente similares (Reina, 2019).

El otorgar procedimientos procesales diversos a sujetos de igual calidad, como es el caso de personeros y funcionarios de ciudades capitales en los procesos de nulidad electoral, y restringir la doble instancia por factores de territorio, población y condición de ser capital de departamento o no, constituye una circunstancia que asigna un trato jurídico diverso. Esto implica un procedimiento distinto para la defensa de los derechos políticos de las partes procesales en la nulidad electoral.

El trámite y criterio de diferenciación entre los procesos de única y primera instancia en la nulidad electoral no resultan equitativos, pues significa que habrá modos distintos de acceder a la administración de justicia (Carrillo, 2019). Esta diferenciación se basa en factores como la cantidad de población o la condición de ser capital departamental, es decir, un factor territorial que determina el acceso a garantías procesales. Sin embargo, de manera objetiva y con soporte en diversos autores y doctrinarios del derecho, se sostiene que dicha circunstancia no constituye una causa suficiente para justificar la diferenciación procesal.

Varios tratadistas, a lo largo del desarrollo académico, han propuesto vías de compensación para la formalización procesal y de control que permitan equilibrar las discrecionalidades de la autoridad con la afectación de libertades políticas. Tal es el caso del planteamiento de la autorregulación o regulación privada (Ponce, 2003), que posibilita la defensa de los intereses generales, como se ha hecho en la autorregulación económica de los mercados y en el uso de las costumbres mercantiles en la sociedad. Esto indica que la proposición de teorías

basadas en la defensa de derechos e intereses particulares no genera un rechazo a priori, sino que, por el contrario, podría producir resultados positivos para la sociedad.

En ese orden de ideas, al sostener la Corte Constitucional en jurisprudencia (Corte Constitucional, 2019) que la disposición de establecer procesos jurisdiccionales en única y primera instancia obedece a la discrecionalidad y libertad de configuración legislativa, algunos tratadistas argumentan que la discrecionalidad no existe, en razón de que los principios y fundamentos constitucionales determinan todas las actuaciones hacia un fin esencial. De esta manera, se establece un límite a la administración, la legislación y los jueces (Egaña, 2022).

Es por ello que, en varios tratados académicos, se ha propuesto la idea de que la libertad de configuración legislativa del Congreso no puede desconocer los principios procesales protegidos por la Constitución Política, desde un punto de vista de análisis de convencionalidad (Jiménez & Yáñez, 2017). En este contexto, el principio de la doble instancia es parte esencial del debido proceso, razón por la cual la configuración normativa del legislador no puede ser absoluta, permitiéndole limitar una garantía procesal de rango constitucional mediante la fijación de procesos de una sola instancia. Esto constituye una directriz inconstitucional, puesto que la celeridad procesal, orientada a la descongestión judicial, no puede tener un mayor peso que el principio de doble instancia, de carácter constitucional.

Es por ello que se proponen alternativas frente a la inseguridad jurídica, con el fin de garantizar la adecuada administración de justicia, promover la igualdad y prevenir las afectaciones constitucionales a los sujetos procesales sometidos a la administración contenciosa administrativa en los casos de nulidad electoral, según la proposición teórica del presente compendio académico..

METODOLOGÍA

El diseño de investigación es el plan global que organiza y estructura de manera clara y precisa cómo se responderán las preguntas planteadas o se comprobará la hipótesis de un estudio. Define las estrategias básicas que el investigador adopta para generar información exacta e interpretable.

Este diseño estipula la estructura fundamental de la investigación, especifica los pasos a seguir, el enfoque que se asumirá (cuantitativo, cualitativo o mixto) y los instrumentos a emplear. De este modo, el diseño orienta el proceso para alcanzar los objetivos del estudio, facilitando una respuesta práctica y concreta al problema investigativo.

En síntesis, el diseño metodológico es la planificación que permite desarrollar la investigación de manera organizada y sistemática, asegurando que los resultados sean válidos y confiables dentro del marco jurídico o social que se analice.

El nivel de investigación es EXPLORATORIO, ya que el proyecto propone una teoría innovadora, no estudiada por otros doctrinarios, presentando una propuesta nueva como solución para un caso particular, conforme a lo expuesto en el planteamiento del problema. En ese contexto, el enfoque de investigación es CUALITATIVO, dado que se analiza el valor agregado de la propuesta, considerando sus consecuencias positivas y negativas respecto a la resolución del problema, mediante el método INDUCTIVO DEDUCTIVO, que permite analizar aspectos generales y particulares para construir una propuesta sólida.

El razonamiento Deductivo permite establece la unificación de ideas con el fin de organizar hechos conocidos y extraer conclusiones bajo las reglas de la lógica, mientras que el razonamiento inductivo se relaciona de manera experimental bajo la observación, la formulación de hipótesis, la verificación y la teoría. (Davila Newman, 2006).

El método hipotético-deductivo inicia con una hipótesis derivada de principios o datos empíricos, deduce consecuencias observables y luego verifica estas consecuencias mediante la experiencia o experimentación. Si las predicciones coinciden con los hechos, la hipótesis se considera corroborada.

Por su parte, el método inductivo parte de la observación de casos particulares para formular teorías generales que expliquen los fenómenos observados, permitiendo un enfoque exploratorio y creativo en la generación de nuevo conocimiento.

Ambos métodos, combinados, fortalecen la investigación al permitir generar teorías a partir de la experiencia y luego validarlas mediante la lógica y la evidencia empírica.

El proceso de deducción va de lo general a lo particular e implica sistematizar conocimiento y establecer inferencias que se aplican a diversas situaciones y casos pertenecientes a un conjunto. Esto posibilita abordar lo desconocido a partir de lo conocido, concluyendo desde principios generales, consistentes y de gran fuerza lógica. Es el camino característico de las investigaciones cuantitativas.

En la ciencia jurídica, donde las investigaciones cualitativas tienen una presencia notable, la inducción como forma de razonamiento posibilita construir teoremas a partir de situaciones particulares y casos concretos, establecer regularidades, generalizar y pautar conclusiones.

En ese orden de ideas, el presente postulado doctrinario pretende, mediante un análisis sistemático de posturas objetivas de interpretación jurídica, determinar que la asignación de procesos de única instancia en asuntos electorales constituye una causal inconstitucional que vulnera garantías defendidas y protegidas por la Constitución Política.

La interpretación se fundamentará en criterios doctrinarios reconocidos por la jurisprudencia, tales como el Test de Igualdad, el Test de Proporcionalidad y los principios propios de la interpretación jurídica. A través de estos instrumentos se examinarán los fines, la adecuación, la proporcionalidad y la necesidad de las disposiciones normativas cuestionadas en este compendio doctrinario, por considerarse contrarias a la Constitución.

De la conclusión derivada del trabajo interpretativo se establecerán argumentos que permitan proponer medios menos lesivos a las garantías constitucionales, tales como la igualdad, la segunda instancia, el debido proceso y la seguridad jurídica.

Se presentarán peticiones formales a entidades estatales que cumplen funciones de administración de justicia, con el fin de determinar aspectos relacionados con la congestión judicial en los despachos en materia de nulidad electoral. Como se esbozó en el desarrollo de la presente investigación, el argumento de la "restricción" de garantías procesales obedece a la necesidad de contrarrestar los efectos de la congestión judicial en la administración de justicia.

La base sólida en la cual se apoya esta investigación se fundamenta en demostrar que la congestión administrativa y la primacía de la economía procesal sobre el derecho sustancial y las garantías constitucionales no constituyen justificación para restringir la seguridad jurídica y la protección de los derechos fundamentales de los sujetos pasivos.

La realización de un análisis de los motivos para la asignación de competencia funcional en procesos de nulidad electoral de única instancia será un engranaje activo para demostrar la postura central de la investigación: identificar la posible vulneración de derechos fundamentales derivada de dicha asignación de competencia y promover alternativas.

Una vez se alcancen conclusiones sólidas que evidencien que la asignación de procesos de única instancia en asuntos electorales dentro del contencioso administrativo vulnera derechos fundamentales, se propondrán alternativas menos lesivas para el sujeto pasivo. Cada alternativa será detalladamente desarrollada, promoviendo la aplicación práctica de la doctrina jurídica.

En ese orden de ideas, se promoverá la argumentación que permita determinar, en primera medida, que los asuntos electorales tratados en el CPACA (Nulidad de Elección) deben ser resueltos conjuntamente como de Primera Instancia en todas sus modalidades, sujetos, poblaciones y demás aspectos determinantes de la competencia funcional de conocimiento y desarrollo.

De igual manera, se impulsará la interposición de una acción pública de inconstitucionalidad contra el numeral 6º, literales a) y b) del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021, así como contra los literales b) y c) La presente demanda tiene por objeto solicitar la declaración de inexequibilidad del numeral 7º del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, ante la Corte Constitucional. Esto con el fin de generar, al menos, una duda razonable de interpretación por parte de la Alta Corte respecto al tema, y así poder fundamentar las razones objetivas y sólidas que permitan frenar la posible vulneración de derechos fundamentales identificada en el desarrollo del presente proceso investigativo.

La materialización del presente proyecto implica la proposición de una etapa procesal adicional denominada “La Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia” como una medida de freno y alternativa menos lesiva frente a disposiciones normativas que vulneren derechos fundamentales.

Esta audiencia se propone como una etapa procesal adicional que se desarrollaría una vez surtida la Audiencia de Alegaciones y Juzgamiento (artículo 182 de la Ley 1437 de 2011). En dicha etapa, se debatiría el ajuste constitucional de la sentencia dictada en procesos de única instancia, permitiendo solventar aspectos de contradicción, impugnación, igualdad y debido proceso dentro del mismo proceso de única instancia. Así, se evitaría la vulneración de derechos fundamentales sin modificar el procedimiento judicial establecido para la jurisdicción contenciosa administrativa.

El método de trabajo definido permitirá alcanzar conclusiones objetivas basadas en análisis sólidos de interpretación jurídica, que se materialicen en propuestas concretas. Asimismo, promoverá alternativas menos lesivas para garantizar la adecuada aplicación de la normativa procesal en el ámbito contencioso administrativo.

PROBLEMA

El Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, define la competencia funcional de los medios de control o procesos, especificando la distinción entre procesos de única y primera instancia. Esto genera una situación jurídica particular, pues las decisiones proferidas en procesos de única instancia no son susceptibles de recurso de apelación, restringiendo así esta vía de contradicción (artículo 181 del Código de lo Contencioso Administrativo).

La limitación al recurso de apelación surge del amplio poder de configuración que posee el Congreso de la República al dictar la Ley 1437 de 2011 (Jiménez & Yáñez, 2017). Dicho margen busca garantizar una adecuada administración de justicia y contribuir a la descongestión judicial, formalizando así procesos de efectividad y eficiencia en la administración de justicia (Sentencia C-605 de 2019).

No obstante, este margen legislativo tiene un límite amparado constitucionalmente, ya que no se pueden establecer situaciones legales imperativas que vulneren derechos fundamentales. Por ello, se genera la necesidad de encontrar un equilibrio en la disposición normativa, evaluando su finalidad, necesidad, proporcionalidad y adecuación (Bernal, 2016).

Al analizar la asignación de procesos de única y primera instancia en la jurisdicción contenciosa administrativa, se observan situaciones particulares que merecen ser estudiadas. Al establecer medidas diferenciales entre tipos de procesos que corresponden al mismo medio de control, se propone que no existe proporcionalidad entre los sujetos procesales, quienes se ven sometidos a disposiciones restrictivas en el acceso a la justicia y en la posibilidad de impugnación.

Un factor diferencial como la categoría de los municipios, en casos de nulidad de elección (artículos 151 y 152 de la Ley 1437 de 2011), ejemplifica un trato desigual entre sujetos iguales. Esto se refleja en la asignación de procedimientos jurisdiccionales que vulneran principios procesales fundamentales, tales como el principio de contradicción, la segunda instancia, la impugnación, la igualdad y otros derechos procesales conexos.

Por lo tanto, se puede intuir que existe una clasificación consagrada en los preceptos legales mencionados, donde las instancias de los procesos se clasifican según circunstancias y determinaciones que justifican dichas clasificaciones. Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-900 de 2003, establece que el Constituyente confirió facultades al legislador para

establecer excepciones al derecho a la doble instancia y, por ende, para instaurar procesos de única instancia.

La libertad de configuración legislativa del Congreso no puede desconocer los principios procesales protegidos por la Constitución Política de Colombia, desde un punto de vista de análisis de convencionalidad, donde la doble instancia es parte esencial del debido proceso y una garantía judicial (Organización de los Estados Americanos, 1969). Por ello, la configuración normativa del legislador no puede ser absoluta, limitando la garantía procesal de rango constitucional mediante la fijación de procesos de única instancia. Esta directriz resulta inconstitucional, pues la celeridad procesal, orientada a la descongestión judicial y la economía procesal, no puede prevalecer sobre el principio de doble instancia, el acceso a la justicia, el debido proceso y la igualdad, todos de naturaleza constitucional.

Por tanto, la libertad de configuración normativa del legislador no puede ser una condición absoluta para la toma de decisiones procesales; deben existir límites doctrinarios que se plantean de la siguiente manera: 1. La jurisprudencia como tónica; 2. La combinación de principios; 3. La congruencia como primer límite; 4. La nulidad insubsanable; 5. El derecho de defensa; 6. El perjuicio a terceros; 7. La plenitud de elementos (Carretero, 1971).

Los procesos de única instancia en la jurisdicción contenciosa administrativa vulneran el principio de segunda instancia y, a su vez, el derecho al debido proceso. Aunque la segunda instancia no forma parte del núcleo esencial del debido proceso, sí garantiza la defensa de derechos fundamentales. Las razones que justifican la restricción de derechos procesales en los procesos de única instancia se basan únicamente en la economía procesal, lo cual, dentro de un test de proporcionalidad e igualdad, se demostrará que no justifica la limitación de derechos fundamentales. Esto se debe a que el fin principal de las disposiciones normativas debe ser siempre la defensa de derechos fundamentales y no su restricción (Universidad, Grupo de Investigación en Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, 2019).

En el proceso para adelantar y decidir todos los litigios dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa, las etapas procesales incluyen la audiencia inicial, la audiencia de pruebas y la audiencia de alegaciones y juzgamiento (Colombia, 2011).

Dado que la disposición normativa restringe el principio de segunda instancia, el debido proceso, la igualdad y los principios procesales de contradicción e impugnación, se plantea que, si bien es necesaria una garantía que permita la economía procesal y la descongestión judicial,

también debe garantizarse la protección de aspectos procesales fundamentales. Para ello, se propone la creación de una etapa procesal adicional denominada audiencia de fijación definitiva de sentencia para los procesos de nulidad electoral de única instancia.

Asimismo, se sugiere la declaración de inexecutable de la norma que limita estas garantías y la proposición de que los procesos electorales se desarrollen únicamente en primera instancia.

PREGUNTA PROBLEMA

¿El medio de control de nulidad electoral de única instancia, previsto en el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 y modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021, vulnera de manera injustificada derechos humanos y fundamentales?

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar si el medio de control de nulidad electoral de única instancia, previsto en el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 y modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021, vulnera de manera injustificada derechos humanos y fundamentales, particularmente a la luz de las garantías del debido proceso y del derecho a la doble instancia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Examinar los fundamentos sociales, políticos, normativos, doctrinales y jurisprudenciales que han justificado la existencia de los procesos de única instancia en materia de nulidad electoral dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo colombiano, particularmente a partir de la expedición de la Ley 1437 de 2011 y sus posteriores modificaciones.

Analizar la compatibilidad del trámite de nulidad electoral de única instancia con los principios del debido proceso, el derecho a la doble instancia y las demás garantías procesales reconocidas en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos evaluando el desarrollo jurisprudencial de la jurisdicción contencioso-administrativa y de la jurisdicción constitucional en relación con los procesos de nulidad electoral de única instancia y su impacto en la protección de los derechos fundamentales de las partes.

Proponer alternativas jurídicas e institucionales orientadas a fortalecer las garantías procesales en los procesos de nulidad electoral dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo colombiano

CAPÍTULO 1. LA ÚNICA INSTANCIA EN PROCESOS ELECTORALES, ANÁLISIS NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINARIO.

En relación con el medio de control de nulidad electoral, el artículo 139 de la ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en Adelante CPACA), menciona que cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección.

Los literales a) y b) del numeral 6 y los literales b) y c) del numeral 7 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, modificados por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, establecen los lineamientos que regulan la competencia de los tribunales administrativos en única instancia y en primera instancia para la acción de nulidad de acto de elección de personeros, contralores y funcionarios públicos de corporaciones públicas de municipios. En dicho marco, se establecen dos razones objetivas para determinar la competencia de los tribunales administrativos respecto a esta acción: a) la población, sea superior o inferior a 70.000 habitantes; y b) que el municipio sea o no capital de departamento.

Sin embargo, es pertinente, para generar claridad en el tema, mencionar la naturaleza jurídica del acto de elección y el criterio aplicado por el legislador para enmarcar este proceso, junto con las determinaciones que clasifican la competencia.

La ley 1437 del 2011 “*código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo*”, en su numeral 6° literal a) y b) del artículo 151 de la ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 27 de la ley 2080 de 2021 y los literales b) y c) del numeral 7° del artículo 152 de la ley 1437 de 2011 modificada por el artículo 28 de la ley 2080 de 2021, establece los artículos que regulan la competencia de los tribunales administrativos en única instancia y en primera instancia para la acción nulidad de acto de elección de personeros y contralores y funcionarios públicos de corporaciones públicas de municipios.

Se establecen dos razones objetivas para determinar la competencia de los tribunales administrativos respecto a esta acción: a) la población, sea superior o inferior a 70.000 habitantes; y b) que el municipio sea o no capital de departamento.

No obstante, para generar claridad en el tema, es pertinente mencionar la naturaleza jurídica del acto de elección y el criterio que el legislador empleó para enmarcar este proceso, junto con las determinaciones que clasifican la competencia.

Se puede deducir que la acción de nulidad de elección tiene la naturaleza de una acción pública, es decir, que cualquier persona puede interponerla, lo que en la doctrina se denomina como “Derecho a Demandar” (Bejarano, 2014). Este factor permite intuir la legitimación activa en la acción, cuyo propósito está orientado a controlar la legalidad de la elección o nombramiento de funcionarios públicos que no cumplen con las condiciones o requisitos legales para ocupar el cargo, o cuando se presentan ilegalidades en su elección o nombramiento.

La Acción de Nulidad Electoral constituye un medio de control de naturaleza objetiva, pública, popular, general e indesistible. A diferencia de la acción de simple nulidad —la cual tiene carácter temporal y se encuentra sujeta a un término de caducidad para su ejercicio—, la nulidad electoral presenta un alcance más amplio. En atención a su carácter objetivo y general, la pretensión que se formula mediante esta acción está orientada al restablecimiento del ordenamiento jurídico electoral, la preservación de la pureza del sufragio y la salvaguardia del sistema democrático, y no, de manera directa, a la satisfacción o al restablecimiento de un derecho político individual del accionante (Santofimio, 2004, p. 246).

Al respecto de las causas por las que se podría generar una acción pública de nulidad de elección, el artículo 137 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (ley 1437 de 2011), Colombia. Congreso de la República (1984) establece que cualquier persona podrá solicitar la nulidad de la elección cuando sea expedido el acto con infracción de las normas, o sin competencia o de forma irregular o con desconocimiento de derechos fundamentales, la falsa motivación y bajo la desviación de atribuciones propias de quien expide el acto.

De esta manera se pueden determinar las situaciones que generan la activación de la administración de justicia con respecto a esta acción, pero no solo estas causales consagradas en el artículo 137 del CPACA legitiman la activación de la acción de nulidad de elección, también se cuenta con las siguientes causas:

- a) violencia sobre autoridades electorales,
- b) destrucción de votos y escrutinios,
- c) alteración de votos y resultados,
- d) computación ilegal de votos para curules y cargos a proveer,
- e) falta de calidades y requisitos o inhabilidades,
- f) cuando existan autoridades electorales parientes de los elegidos o nombrados.

Aunado a lo anterior, procede un requisito de procedibilidad, incluido con el desarrollo del Acto Legislativo No. 01 de 2009, que en su artículo 8 modifica el artículo 237 de la Constitución Política. En su párrafo, determina que para ejercer el contencioso electoral ante la jurisdicción administrativa es requisito de procedibilidad someter las causales, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, la cual está encabezada por el Consejo Nacional Electoral.

De igual manera, se pueden determinar las causas que permiten dar trámite a la acción de nulidad de elección. No obstante, es pertinente establecer, según el estudio jurídico realizado al numeral 6º, literales a) y b) del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021, y los literales b) y c) del numeral 7º del artículo 152 de la misma ley, modificada por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, que los sujetos activos y pasivos comunes entre ambos artículos, con respecto a la acción, son, respectivamente:

- Sujetos Pasivos: Personeros y contralores y funcionarios públicos, pero estos sujetos pasivos están determinados bajo una circunstancia y/o determinación especial que consagran los articulados normativos precitados y se cita: “*de municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes que no sean capital de departamento.*”
- Sujetos Activos: Cualquier Persona. No obstante, se ha debatido si, por tratarse del reproche al derecho político de ser elegido, la acción debería ser formulada únicamente por quien es “ciudadano”, lo que implicaría la exclusión de extranjeros o menores de edad (Torres, 2011, p. 386).

Por lo tanto, se puede intuir que existe una clasificación consagrada en los preceptos legales mencionados, en la cual las instancias de los procesos se clasifican según circunstancias y determinaciones que justifican dicha clasificación.

Al respecto, la Corte Constitucional expuso: “(...) el constituyente del 1991 confirió facultades al legislador para establecer excepciones a la doble instancia, y por ende, instaurar procesos de única instancia” (Corte Constitucional de Colombia, 1993).

En relación con la asignación de los procesos según la clasificación de las instancias procesales, la jurisprudencia ha establecido que la doble instancia no forma parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso, en la medida en que el legislador puede prever excepciones a su aplicación, salvo en el caso de las sentencias condenatorias, las cuales deben ser siempre susceptibles de impugnación.

La doble instancia es apenas un mecanismo instrumental de irrigación y justicia, y de incremento de la probabilidad de acierto en la función estatal de dispensar justicia al dirimir los conflictos. Su implementación solo se impone en aquellos casos en que tal propósito no se logre con otros instrumentos (Corte Constitucional, 1993).

Al respecto de lo anterior se puede concluir que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para establecer las clasificaciones que determinan la asignación de competencias de una misma acción con sujetos pasivos comunes dentro de un mismo marco legal.

En ese orden de ideas, es menester indicar que, conforme al artículo 150 constitucional, en su numeral 2º, le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes, por medio de las cuales ejercerá las siguientes funciones: “(...) 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones (...)”

Del extracto constitucional se desprende que la norma destaca la función legislativa como fuente del Derecho y presupone la libertad de configuración del órgano parlamentario para definir los procedimientos aplicables a los procesos, actuaciones y acciones que se originan en el derecho sustancial (Corte Constitucional, 2011).

La jurisprudencia ha sostenido que corresponde al legislador fijar las reglas mediante las cuales se garantice la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso y el acceso efectivo a la administración de justicia (Corte Constitucional, 2011), por lo que las normas determinadas por el legislador se encaminan a la consolidación de la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y la finalidad de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado de Derecho (Corte Constitucional, 1993).

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional ha establecido que, en la medida en que el legislador observe las garantías básicas previstas en la Constitución, goza de un margen de discrecionalidad para definir las formas propias de cada juicio, entendidas estas como el conjunto de reglas previstas en la ley que, atendiendo a la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las distintas instancias judiciales o administrativas.

Al tenor de lo expuesto, le corresponde por facultad al legislador regular el derecho sustancial, en cuanto a la determinación de etapas, términos y formalidades procesales.

Es importante mencionar que la imposición de reglas obedece a la necesidad de que los órganos de la administración, sin importar su posición estructural dentro del Estado, deben

someterse a las normas y principios del ordenamiento jurídico, siendo dicha máxima catalogada como el Principio de Legalidad.

Para tratadistas como Pardo (2011), el Principio de Legalidad se encuentra integrado por dos elementos a saber, el principio de primacía de la ley y el principio de reserva de ley en el sentido de que el primero obedece a la necesidad de actuar conforme a la ley y el segundo requiere el evitar la actuación contraria a la ley.

En dicho sentido, es necesario entender que el Principio de Legalidad no solo implica actuar conforme a la ley, sino que establece un concepto general que determina la vinculación de la norma a la administración respecto al ordenamiento jurídico que regula. Este principio no se refiere a una norma específica, sino al ordenamiento entero, denominado por tratadistas (García de Enterría & Fernández, 2002) como “el Bloque de Constitucionalidad”, que incluye leyes, reglamentos, principios generales, derechos y costumbres.

En lo relativo a los recursos y medios de defensa y contradicción, la Corte Constitucional ha señalado que es la ley —y no la Constitución— la que determina si frente a una determinada decisión procede o no un recurso, ya sea de reposición, apelación u otro. En consecuencia, corresponde al legislador diseñar, en todos sus pormenores, las reglas relativas a quiénes pueden interponerlos, ante qué autoridad, en qué oportunidad, en qué casos no resultan procedentes y cuáles son los requisitos positivos y negativos para su ejercicio (Corte Constitucional, 2001).

En cuanto a la libertad de configuración legislativa a cargo del Congreso de la República, el legislador puede establecer, por razones de economía procesal, las condiciones en las que los recursos proceden, la oportunidad procesal para incoarlos y decidirlos, e incluso las ocasiones en que no hay lugar a su interposición (Corte Constitucional, 1996).

Lo expuesto permite concluir que la asignación de competencia en única instancia para los procesos de nulidad electoral, conforme a lo dispuesto en el numeral 6º, literales a) y b), del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021, así como en los literales b) y c) del numeral 7º del artículo 152 de la misma ley, modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, obedece principalmente a la finalidad de promover la economía procesal y contribuir a la descongestión judicial.

La necesidad de la asignación legal corresponde al argumento de que es imprescindible para alcanzar fines como la pronta administración de justicia, el acceso a la justicia y el control de legalidad de las elecciones. El suscrito acepta que la ley es necesaria para lograr dichos objetivos,

ya que debe garantizar la administración de justicia. La ley, al ser imperativa y coactiva, como se ha enfatizado en varias ocasiones, puede materializar la seguridad jurídica, el acceso a la administración de justicia, la igualdad, el control de legalidad, así como otros actos, derechos y principios que pueden derivarse de la aplicación normativa analizada.

Las leyes deben garantizar la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad en las actuaciones procesales. La jurisprudencia ha desarrollado instrumentos que permiten reconocer el sometimiento de los jueces al imperio de la ley, lo cual no solo asegura su autonomía e imparcialidad, sino que también garantiza la igualdad en las actuaciones judiciales. Asimismo, se han promovido estrategias de interpretación y aplicación de la ley frente a problemas jurídicos, la unificación jurisprudencial y la promoción de la estabilidad de decisiones judiciales, todo ello orientado a garantizar la seguridad jurídica (Corte Constitucional, 2015).

La Ley 1437 de 2011 fue modificada por la Ley 2080 de 2021, estableciendo un cambio sustancial en los artículos 151 y 152 de la Ley 1437 de:

Tabla 1

Tabla de Comparación normativa

| Artículo 151 numeral 9 ley 1437 de 2011 | Artículo 27 numeral 6 ley 2081 de 2021 |
|--|---|
| <p>Artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...)</p> <p>9. De la nulidad del acto de elección de alcaldes y de miembros de corporaciones públicas de municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes que no sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE–.</p> | <p>Artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia.<Artículo modificado por el artículo <u>27</u> de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo <u>86</u>. El nuevo texto es el siguiente:> Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...)</p> <p>6. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:</p> <p>a) De la nulidad de la elección de los personeros y contralores distritales y municipales de</p> |

| | |
|---|---|
| <p>La competencia por razón del territorio le corresponderá al tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento.</p> | <p>municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes, que no sean capital de departamento (Congreso de la República de Colombia, 2021, art. 151, num. 6, lit. a).</p> <p>b) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes de los distritos y de los municipios de menos de setenta mil (70.000) habitantes, que no sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores.</p> <p>El número de habitantes se acreditará con la última información oficial proyectada del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (Congreso de la República de Colombia, 2021, art. 151, num. 6, lit. b);</p> <p>c) De los de nulidad electoral de los empleados públicos de los niveles profesional, técnico y asistencial o equivalente a cualquiera de estos niveles efectuado por las autoridades del orden nacional, departamental, distrital o municipal. La competencia por razón del territorio corresponde al tribunal del lugar donde el nombrado preste o deba prestar los servicios</p> |
|---|---|

| | |
|---|--|
| | (Congreso de la República de Colombia, 2021, art. 151, num. 6, lit. c).. |
| Artículo 152 numeral 8 ley 1437 de 2011 | Artículo 28 numeral 7º ley 2081 de 2021 |
| <p>Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)</p> <p>8. De la nulidad del acto de elección de contralor departamental, de los diputados a las asambleas departamentales; de concejales del Distrito Capital de Bogotá; de los alcaldes, personeros, contralores municipales y miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos y demás autoridades municipales con setenta mil (70.000) o más habitantes, o que sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. La competencia por razón del territorio corresponde al Tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento.</p> | <p>Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.<Artículo modificado por el artículo <u>28</u> de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo <u>86</u>. El nuevo texto es el siguiente:> Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)</p> <p>7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:</p> <p>a) De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, de los diputados de las asambleas departamentales, de los concejales del Distrito Capital de Bogotá, de los alcaldes municipales y distritales, de los miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos, de los miembros de los consejos superiores de las universidades públicas de cualquier orden, y de miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales. Igualmente, de la nulidad de las demás elecciones que se realicen por voto popular, salvo la de jueces de paz y jueces de reconsideración (Congreso de la República de Colombia, 2021, art. 152, num. 7, lit. a);</p> <p>b) De la nulidad de la elección de los contralores departamentales, y la de los personeros y</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>contralores distritales y municipales de municipios con setenta mil (70.000) habitantes o más, o de aquellos que sean capital de departamento (Congreso de la República de Colombia, 2021, art. 152, num. 7, lit. b).;</p> <p>c) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional, departamental y distrital, así como de los municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más, o que sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores, siempre y cuando la competencia no esté atribuida expresamente al Consejo de Estado (Congreso de la República de Colombia, 2021, art. 152, num. 7, lit. c).;</p> <p>d) De la nulidad del acto electoral que declare los resultados del referendo o de la consulta popular del orden departamental, distrital o municipal (Congreso de la República de Colombia, 2021, art. 152, num. 7, lit. d).;</p> <p>e) De la nulidad del acto electoral que declare los resultados de la revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes.</p> |
|--|---|

| | |
|--|--|
| | El número de habitantes se acreditará con la última información oficial proyectada del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (Congreso de la República de Colombia, 2021, art. 152, num. 7, lit. e).. |
|--|--|

Nota. Elaboración Propia con fundamento en Ley 1437 de 2011.

La idea central del legislador al establecer el cambio normativo con la expedición de la Ley 2081 de 2021, entre otras razones, es garantizar la doble instancia, acercando las decisiones a los ciudadanos y fortaleciendo la función unificadora de jurisprudencia del Consejo de Estado. En ese sentido, la ley trasladó a los tribunales administrativos en primera instancia algunas competencias que antes estaban a cargo del Consejo de Estado en única instancia. Además, se trasladaron a tribunales y jueces en primera instancia ciertas competencias que aquellos tenían en única instancia.

También se incrementaron las cuantías de algunos procesos judiciales, con el fin de que la mayoría de los asuntos contenciosos fueran decididos por juzgados y tribunales, reservando al órgano de cierre, como juez de instancia, solo los casos excepcionales, en atención a la sobrecarga y congestión judicial existentes.

Respecto a la competencia en controversias administrativas, se propuso la creación de la doble instancia en procesos contra altos funcionarios del Estado, similar a lo implementado en procesos penales y de pérdida de investidura.

En cuanto a los procesos electorales establecidos en la Ley 1437 de 2011, la Ley 2081 de 2021 trasladó competencias a los tribunales administrativos en primera instancia en varios asuntos que antes correspondían al Consejo de Estado, incluyendo nulidad y restablecimiento del derecho sin cuantía contra actos expedidos por autoridades del orden nacional, asuntos mineros y petroleros, y otros conflictos contenciosos para los que no exista norma especial, si la entidad involucrada es del orden nacional o departamental (Ley 1437 de 2011; Ley 2081 de 2021).

La Ley 2081 de 2021 evidenció múltiples dificultades interpretativas relacionadas con la improcedencia de recursos frente a determinadas decisiones, debido a la existencia de diversas normas que regulan los recursos.

Ahora bien, es pertinente analizar lo señalado en el numeral 9° del artículo 155 de la ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 30 de la ley 2080 de 2021, que establece que los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de asuntos relacionados, entre otros, a la nulidad del acto de elección por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento.

Que, al respecto, se ha generado la teoría, de que los procesos de nulidad electoral pueden ser tramitados en primera instancia ante los juzgados administrativos, razón por la cual, la teoría de restricción del recurso de apelación no será viable.

El sustento se basa en precedentes judiciales que permiten desarrollar la tesis de que los procesos de nulidad electoral pueden ser tramitados en primera instancia a la luz de lo señalado en el numeral 9° del artículo 155 de la ley 1437 de 2011.

Aunado a lo anterior, como sustento, se tiene el Auto proferido por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, (2020), en el cual se resuelve admitir demanda de nulidad electoral contra el Personero Municipal de Puerto Lleras, departamento del Meta.

Que revisando los datos de cifras de densidad poblacional del DANE, el Municipio de Puerto Lleras, departamento del Meta, no tiene mas de setenta mil (70.000) habitantes ni es capital de departamento, razón por la cual se puede intuir que se pueden tramitar procesos de nulidad electoral en primera instancia, permitiendo la instauración de recursos de alzada, si fuera el caso.

Que aunado a lo anterior, se tiene que, en el caso referenciado, el sujeto pasivo, personero Municipal demandado, interpone recurso de apelación contra providencia de primera instancia, el cual es resuelto por el Tribunal Administrativo del Meta (2021), negando la pretensión del recurso de alzada, no por violación procesal, sino mas bien por falta de argumento sustancial del recurso.

Que lo anterior, permite entrever, a primera vista, que el problema plateando, de vulneración de derechos fundamentales para sujetos procesales por la limitación y restricción de la segunda instancia en procesos electorales por factor de población y capital de departamento se encuentra resuelta, dejando sin argumento la hipótesis del presente trabajo.

Sin embargo, de lo anterior, el caso descrito se trata de una excepcionalidad procesal derivada de un error sustancial de interpretación y aplicación de la norma ya que en el análisis centrado en el caso expuesto, se puede concluir, que la demanda fue radicada en la vigencia 2021.

Que la ley 1437 de 2011 original, es decir, sin la modificación contenida en la ley 2080 de 2021, establecía la competencia en primera instancia para los jueces administrativos en la nulidad

de actos de elección, distintos de los de voto popular en municipios con menos de 70.000 habitantes.

Algunos tratadistas académicos, han cuestionado la idea de que los procesos de nulidad electoral vulnera el derecho a la igualdad por la imposibilidad de segunda instancia en la única instancia, acudiendo a providencias específicas como la sentencia que resuelve recurso de apelación dentro de proceso de nulidad de la elección del Personero Municipal de Toca – Boyacá, en donde el Tribunal Administrativo de Boyacá (2022) avoca conocimiento del recurso de alzada y se pronuncia de fondo sobre la impugnación en proceso de nulidad electoral contra personero de menos de 70.000 habitantes sin ser capital del departamento.

La anterior providencia, a priori, desvirtuaría la teoría central del presente proyecto académico, sin embargo, hay que entender los momentos procesales en donde se dictan las providencias.

Dentro del proceso de referencia, el Personero Municipal de Toca – Boyacá, pudo interponer recurso de alzada, en el entendió de que el numeral 9º original del artículo 155 de la ley 1437 de 2011 establecía competencia en primera instancia para los jueces administrativos en la nulidad de actos de elección, distintos de los de voto popular en municipios con menos de 70.000 habitantes.

La referencia normativa precitada, fue modificada por el artículo 30 de la ley 2080 de 2021, quedando expresado en la norma que los juzgados administrativos conocerán de nulidad de actos de elección cuya competencia no este asignada al consejo de estado.

Sin embargo, sigue existiendo el cuestionamiento, en razón a que la ley 2080 de 2021, modifico el artículo 155 de la ley 1437 de 2011 que permita la primera instancia en proceso electorales de menos de 70.000 habitantes, diferentes de las de voto popular, ya que la ley 2080 de 2021, entro la vigencia el día 25 de enero de 2021 según publicado en Diario Oficial No. 51.568, y el proceso objeto de estudio establece providencia de fecha 9 de febrero de 2022.

Lo anterior tiene respuesta, al entender que la sentencia *aquo*, fue proferida el 10 de diciembre de 2020, fecha en la cual, no entraba en vigencia la modificación introducida por la ley 2080 de 2021.

Es en virtud de la vigencia y transición normativa de la ley 2080 de 2021, que el personero Municipal de Toca – Boyacá, pudo interponer recurso de alzada en proceso que se surtió en la

vigencia 2020, mas no porque la competencia de la nulidad electoral sea en primera instancia por regla general.

Sustento adquiere la tesis del yerro procesal, al analizar la sentencia del Tribunal Administrativo de Boyacá, sala de decisión No. 6, nulidad elección personero Municipal de Jerico, (2024), en el cual se declara la nulidad de la elección del personero municipal de Jericó – Boyacá, tramite surtido en Primera Instancia, y aunado, se concede mediante Auto, recurso de Apelación contra providencia.

Que, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta (2024), al conocer del recurso de Alzada, establecen que el proceso sometido a recurso de alzada, debió de haberse tramitado por el tribunal superior de Boyaca en única instancia, resolviendo rechazar el recurso por improcedente.

Que la teoría planteada de los yerros procesales y errores de interpretación normativa de la aplicación de la norma con respecto a la competencia funcional de los juzgados administrativos y tribunales administrativos con respecto de los procesos electorales contra personeros o funcionarios de municipios de menos de setenta mil (70.000) habitantes o que no sean capital de departamento, toman fuerza, al determinar errores sustanciales.

Que los operadores judiciales, como se puede entrever, recaen en errores de digitación, aplicación e interpretación de las normas jurídicas, permitiendo la confusión de competencias funcionales y generando mayor inseguridad jurídica para el sujeto procesal.

De este modo, habiendo planteado la pregunta que guía el tema del Capitulo específicamente, para generar claridad de si los procesos de nulidad electoral de personeros y demás funcionarios diferentes de voto popular de municipios con menos de 70.000 habitantes y que no sean capital de departamento, se tramitan en única o primera instancia, se establece un compilado de línea jurisprudencial.

Que en dicho compilado, se analiza la postura de juzgados administrativos, tribunales administrativos y el Consejo de Estado con el fin de acercarnos a la premisa definitiva de competencia funcional de nulidad electoral, según el planteamiento de población y localidad de la elección.

Tabla 2 Línea Jurisprudencial

| ¿Los procesos de nulidad electoral de Personeros, Contralores y funcionarios públicos diferentes de voto popular de municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes y que no sean capital de departamento son tramitados en Única o en Primera Instancia? | | |
|---|---|--|
| <p>Son tramitados en Primera Instancia</p> | <p>■ Auto 50001-33-33-008-2020-00062-00; Juzgado 8° Admin Oral del Cto. Villavicencio; 2020</p> <p>■ Sentencia 50001-33-33-008-2020-00062-03 (Principal) 500013333008-2020-00053-00 (Acumulado); Tribunal Admin del Meta.; 2021</p> | |
| | <p>■ Sentencia 15001 23 33 000 2024 00106 - 00; Tribunal Admin de Boyacá; 2024</p> | <p>■ Auto; 15001-23-33-000-2024-00106-01; Consejo de Estado; 2024</p> |
| | | <p>■ Auto 50-01-33-33-002-2024-00111-00 ; Juzgado 2° Admin del Cto. De Villavicencio; 2024</p> |
| | | <p>■ Auto</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | <p>50 001 23 33 000 2024 00201 00; Tribunal Admin del Meta; 2024</p> <p>■</p> <p>Auto 150013333002202400033 00; Juzgado 2° Admin oral del Cto de Tunja; 2024</p> <p>■</p> <p>Auto 15001-23-33-000-2024- 00136-00 ; Tribunal Admin de Boyacá; 2024</p> <p>■</p> <p>Auto 15001-23-33-000-2024- 00114-00; Tribunal Admin de Boyacá; 2024</p> <p>■</p> <p>Auto 150013333005-2024- 00030-00 ; Juzgado 5° Admin oral de Tunja; 2024</p> <p>■</p> <p>Auto 15001-33-33-008-2024- 00028-00; Juzgado 8° Admin oral de Tunja; 2024</p> <p>■</p> <p>Auto; 15001-23-33-000- 2024-00110-00; Tribunal Admin de Boyacá; 2024</p> <p>■</p> <p>Auto 15001 33 33 011 2024 00030 00; Juzgado 11 Admin oral del Cto de Tunja; 2024</p> | |
|--|---|--|

| | | |
|--|--|--|
| | <p>■</p> <p>Auto; 150012333000 202400432 00; Tribunal Admin de Boyacá; 2025</p> <p>■</p> <p>Auto 150012333000- 2025-00079-00; Tribunal Admin de Boyacá; 2025</p> <p>■</p> <p>Auto 150013333004 2026 00027 00; Tribunal Admin de Boyacá; 2026</p> <p>■</p> <p>Auto 150012333000- 2026-00080-00 ; Tribunal Admin de Boyacá; 2026</p> <p>■</p> <p>Auto 15001-23-33-000- 2025-00337-00; Tribunal Admin de Boyacá; 2026</p> | |
|--|--|--|

(Fuente: Elaboración propia)

Lo anterior tiene sustento en el análisis de precedentes judiciales que permiten diluir la aplicación clara de lo señalado en el artículo 151 de la ley 1437 de 2011 junto con sus modificaciones.

La regla de competencia de única instancia para procesos electorales, diferentes a los de voto popular, en municipios con menos de 70.000 habitantes es clara. Las providencias judiciales han dejado clara la postura de aplicación taxativa de la norma.

La recopilación de precedentes y decisiones judiciales descritas, da a entrever que la competencia funcional de los procesos de nulidad electoral de personeros, contralores, y funciones

públicas, diferentes a los de voto popular, de municipios de menos de 70.000 habitantes que no sean capital de departamento, serán tramitados ante el Tribunal Administrativo en única instancia.

Lo anterior permite entrever, que las asignaciones de competencia funcional para la nulidad electoral, se encuentran plenamente definidas, permitiendo concluir, que existe un trato procesal diferente para sujetos de iguales calidades y naturalezas jurídicas de cargos, en razón a la localidad y población.

El hecho de que existan providencias judiciales que permitan deducir la hipótesis de que dichos procesos pueden ser tramitados en primera instancia, se basa en;

- a) la aplicación de la norma original sin modificación, ya que el artículo 155 de la ley 1437 de 2011, permitía llevar a cabo procesos de nulidad electoral de funcionarios diferentes a los de voto popular ante los juzgados administrativos en primera instancia. La anterior designación de competencia, fue modificada con la entrada en vigencia de la modificación establecida en la ley 2080 de 2021, la cual estableció que los juzgados administrativos conocerían de nulidad electoral en primera instancia, pero solo de aquellos casos que no estuvieran taxativamente señalados como competencia del consejo de Estado o del Tribunal Administrativo.
- b) Error Sustancial de interpretación de la norma, como se dejó en entredicho en el proceso de referencia 15001-23-33-000-2024-00106-01, en donde el Consejo de Estado (2024), rechaza un recurso de apelación interpuesto dentro del proceso de nulidad de la elección del personero de Boyacá Jerico, ya que este debió de haberse tramitado por el tribunal superior de Boyaca en única instancia, resolviendo rechazar el recurso por improcedente.
- c) En ese orden de ideas, conforme a lo señalado anteriormente, el numeral 6, literales a) y b), del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021, y los literales b) y c) del numeral 7 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, establecen que la competencia en única y primera instancia en los procesos de nulidad electoral, basada en el factor de población y en la condición de capital o no de departamento del municipio, obedece a la necesidad de organización procesal derivada de la congestión judicial (Ley 1437 de 2011, arts. 151 y 152; Ley 2080 de 2021, arts. 27 y 28).

La ley es el medio necesario para alcanzar los fines de la administración de justicia, el acceso a la administración de justicia y el control de legalidad de elecciones. Este argumento

será analizado en un estudio de adecuación y proporcionalidad para verificar su sometimiento al ordenamiento jurídico y la garantía constitucional ofrecida a los ciudadanos.

Siendo así las cosas, queda claro, que, la competencia funcional del tribunal administrativo en única instancia para procesos electorales según lo señalado en anterioridad, y que dicha asignación de competencia, fue modificada por la ley 2080 de 2021, con el objetivo de descongestionar los despachos de los jueces administrativos y trasladando la competencia al Tribunal Administrativo en única instancia, siendo el sustento doctrinario de dicha disposición, la economía procesal y la descongestión de los despachos, restringiendo derechos fundamentales y postulados constitucionales, internacionales y doctrinarios sobre el acceso y garantías de la justicia.

Es así, como se determina, que existen procesos de única instancia y de primera instancia, lo cual se clasifica según la localidad y la población del municipio donde se realiza la elección. Se determina que el argumento teleológico de la disposición de competencia funcional se basa en la descongestión judicial de los despachos, y sería pertinente entender, que, si bien el argumento fue tramitado como necesario por el legislador, la restricción de derechos a los sujetos procesales debe basarse en argumentos de orden general, de protección a la constitución y de fines superiores.

La ley es el medio necesario para alcanzar los fines de la administración de justicia, el acceso a la administración de justicia y el control de legalidad de elecciones. Este argumento será analizado en un estudio de adecuación y proporcionalidad para verificar su sometimiento al ordenamiento jurídico y la garantía constitucional ofrecida a los ciudadanos.

**CAPÍTULO 2. LA RESTRICCIÓN V.S. LA VULNERACIÓN DE DERECHOS
FUNDAMENTALES Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES A LOS SUJETOS
PROCESALES DENTRO DE LA NULIDAD ELECTORAL DE ÚNICA INSTANCIA.**

La interpretación del numeral 6º, literales a) y b) del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021, y los literales b) y c) del numeral 7º del artículo 152 de la misma ley, modificada por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, permite intuir una contravención a lo señalado en el artículo 13 de la Constitución Política, reflejando una situación de desigualdad en la asignación de competencia de única instancia para los tribunales administrativos determinada en el artículo 151, en comparación con los procesos de la misma naturaleza y mismos sujetos pasivos regulados en el artículo 152, cuya competencia es en primera instancia para los tribunales (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 13; Ley 1437 de 2011, arts. 151 y 152; Ley 2080 de 2021, arts. 27 y 28).

En el artículo 152, los sujetos pasivos son funcionarios de ciudades capitales y de municipios con más de setenta mil (70.000) habitantes, lo que genera un trato diferencial entre sujetos iguales. Por ejemplo, desde la perspectiva de la calidad de personeros, el personero de una ciudad capital y el de un municipio no capital de departamento tienen la misma calidad, por lo que se prevé un trato desigual entre dos sujetos con características similares como servidores públicos.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el legislador cuenta con la atribución de regular las conductas procesales sustanciales y fundamentales dentro del ordenamiento jurídico, con estricta observancia al principio de legalidad y la división de poderes. Sin embargo, aunque existe la facultad normativa del legislador, esta reglamentación debe someterse a la legalidad negativa, entendida como la obligación de no contradecir el conjunto completo del ordenamiento jurídico previamente establecido.

La administración, entendida como el conjunto de todas sus ramas (ejecutiva, judicial y legislativa), debe someterse al hecho de que su función, facultad o acto no puede desarrollarse si no está establecido de forma expresa, clara y precisa en el ordenamiento jurídico (Corte Constitucional, 2001).

En razón a lo anterior, aunque los procesos de única instancia en materia electoral, objeto de estudio, son normas creadas legalmente y los operadores judiciales aplican la ley establecida en el procedimiento contencioso administrativo, dicha regulación no observa en su integridad el

ordenamiento jurídico establecido. Existe una situación en la que chocan dos disposiciones jurídicas: por un lado, la norma procesal, y por otro, los derechos fundamentales.

La Constitución Política, en su artículo 13, establece el derecho a la igualdad, señalando que ningún sujeto debe ser sometido a tratos desiguales. De igual manera, el artículo 29 garantiza el debido proceso para todas las actuaciones judiciales y administrativas, estableciendo de manera taxativa el derecho a impugnar la sentencia condenatoria.

Es cuestionable, entonces, que una norma reglamentaria procesal, como la disposición de procesos de única instancia en procesos electorales, presente inobservancia a los postulados de categoría constitucional.

La igualdad es un concepto de protección multidimensional, catalogado como principio, derecho y garantía (Corte Constitucional, 2017). De esta manera, la igualdad puede entenderse desde tres dimensiones: i) formal, que implica que la legalidad debe aplicarse en condiciones de igualdad a todos los sujetos contra quienes se dirige; ii) material, que busca garantizar la paridad de oportunidades entre los individuos; y iii) la prohibición de discriminación, según la cual el Estado y los particulares no pueden aplicar un trato diferente basado en criterios sospechosos, tales como sexo, raza, origen étnico, identidad de género, religión u opinión política, entre otros.

La Corte Constitucional define que el principio de igualdad genera una obligación para el legislador: la ley debe aplicarse de manera igualitaria a todos los sujetos contra quienes se dirige. Aunque el legislador goza de libertades de configuración y tiene legitimidad constitucional para establecer diferenciaciones y clasificaciones en el marco legal, esta configuración debe respetar los derechos y deberes constitucionalmente protegidos. No puede haber trato desigual entre sujetos iguales ni trato igual entre sujetos desiguales. Este argumento es fundamental en el análisis de la norma, ya que las disposiciones legales no pueden alterar el principio de igualdad, que es el pilar que sostiene la construcción del Estado Social de Derecho y, por ende, debe ser protegido y defendido para evitar su vulneración.

Además, la aplicación de leyes uniformes a sujetos iguales no puede ser desconocida por razones de organización administrativa. No es admisible someter al mismo sujeto a instancias procesales diferentes basándose en criterios como la población o la condición de ciudad capital. El argumento que limita la impugnación según el tamaño de la población o si es ciudad capital no debe ser motivo para establecer calidades diferentes entre los sujetos procesales en los procesos de nulidad electoral.

La igualdad es un derecho de protección que no solo se aplica a la condición de los seres humanos, sino también a procesos, competencias, asignaciones, reglamentaciones y, en general, a todo el funcionamiento del órgano estatal.

El principio de protección igualitaria y efectiva de la ley, así como de la no discriminación, constituye un elemento fundamental en el sistema de tutela de los derechos humanos consagrado en numerosos instrumentos internacionales y desarrollado por la doctrina y jurisprudencia internacionales. En la etapa actual de evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha alcanzado la categoría de jus cogens. Sobre este principio descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional, permeando todo el ordenamiento jurídico (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005).

La noción de igualdad se deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual resulta incompatible cualquier situación que, al considerar superior a un determinado grupo, lleve a otorgarle privilegios o que, a la inversa, al reputarlo inferior, lo someta a hostilidad o lo excluya, de cualquier manera, del goce de los derechos reconocidos a quienes no se encuentran en esa supuesta situación de inferioridad. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1984).

Con mérito de lo anterior, se hará la comparación entre el artículo, el numeral 6º, literal a) y b) del artículo 151 de la ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 27 de la ley 2080 de 2021, y los literales b) y c) del numeral 7º del artículo 152 de la ley 1437 de 2011, modificada por el artículo 28 de la ley 2080 de 2021, estableciendo los siguientes criterios: sujetos pasivos, sujetos activos, tipo de acciones procesales sujetas a la clasificación de competencia, causas que legitimen la activación de la acción procesal, diferencias sustanciales en cuanto a la naturaleza del asunto y naturaleza de los entes territoriales que consagra la norma. Esto, para que se permita entender con suficiencia uno de los problemas jurídicos que se establecen en esta exposición jurídica: ¿existe vulneración constitucional de igualdad en los preceptos legales alegados?

Aunado a lo anterior, para que dicha comparación sirva de argumento para el análisis de proporcionalidad que se hará en detalle más adelante, en donde se identificarán el medio y el fin de la norma acusada, estudiando la adecuación, idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la norma.

Tabla 3

Caracterización de la normativa artículo 151 y 152 ley 1437 de 2011

| Artículo 151, numeral 6° literal a) y b) | Artículo 152. Numera 7° literales b) y c) |
|--|---|
| <p>Artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. <Artículo modificado por el artículo <u>27</u> de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo <u>86</u>. El nuevo texto es el siguiente:> Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...)</p> <p><u>6. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:</u></p> <p><u>a) De la nulidad de la elección de los personeros y contralores distritales y municipales de municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes, que no sean capital de departamento;</u></p> <p><u>b) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes de los distritos y de los municipios de menos de setenta mil (70.000) habitantes, que no sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en</u></p> | <p>Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.<Artículo modificado por el artículo <u>28</u> de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo <u>86</u>. El nuevo texto es el siguiente:> Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)</p> <p><u>7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:</u></p> <p><u>b) De la nulidad de la elección de los contralores departamentales, y la de los personeros y contralores distritales y municipales de municipios con setenta mil (70.000) habitantes o más, o de aquellos que sean capital de departamento;</u></p> <p><u>c) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional, departamental y distrital, así como de los municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más, o que sean capital de departamento,</u></p> |

| | |
|--|---|
| <u>miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores.</u> <u>El número de habitantes se acreditará con la última información oficial proyectada del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (Ley 1437 de 2011, art. 151, num. 6, lits. a–b; Ley 2080 de 2021, art. 27).</u> | <u>independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores, siempre y cuando la competencia no esté atribuida expresamente al Consejo de Estado;</u> |
| SUJETOS PASIVOS | |
| <u>Personeros</u> <u>Contralores</u> <u>Empleados publicos de nivel directivo y asesor.</u> <u>Miembos de juntas o consejos directivos.</u> | <u>Personeros</u> <u>Contralores</u> <u>Empleados publicos de nivel directivo y asesor.</u> <u>Miembos de juntas o consejos directivos.</u> |
| SUJETOS ACTIVOS | |
| <u>Al tratarse de una acción pública, cualquier persona puede interponer, iniciar o activar la acción.</u> | <u>Al tratarse de una acción pública, cualquier persona puede interponer, iniciar o activar la acción.</u> |
| TIPO DE ACCIONES PROCESALES | |
| <u>Acción de nulidad electoral consagrada en el artículo 139 del CPACA</u> | <u>Acción de nulidad electoral consagrada en el artículo 139 del CPACA</u> |
| CAUSAS QUE LEGITIMAN LA ACTIVACION DE LA ACCION | |
| <u>Causales del artículo 137 del CPACA</u> <u>Violencia sobre autoridades electorales</u> <u>Destrucción de votos y escrutinios</u> <u>Alteración de votos y resultados</u> <u>Computación ilegal de votos para curules y cargos a proveer</u> <u>Falta de calidades y requisitos o inhabilidades</u> | <u>Causales del artículo 137 del CPACA</u> <u>Violencia sobre autoridades electorales</u> <u>Destrucción de votos y escrutinios</u> <u>Alteración de votos y resultados</u> <u>Computación ilegal de votos para curules y cargos a proveer</u> <u>Falta de calidades y requisitos o inhabilidades.</u> |

| | |
|--|--|
| <u>Autoridades electorales parientes de los elegidos o nombrados</u> | <u>Autoridades electorales parientes de los elegidos o nombrados</u> |
| DIFERENCIAS SUSTANCIALES EN LA NATURALEZA DEL ASUNTO | |
| Su competencia es del tribunal administrativo en Única Instancia La competencia la define la circunstancia de población de hasta setenta mil (70.000) habitantes y que sus sujetos pasivos no sean funcionarios de una ciudad capital de departamento | Su competencia es del tribunal administrativo en Primera Instancia La competencia la define la circunstancia de población de más de setenta mil (70.000) habitantes o que sean capital de departamento |

Nota. Elaboración propia con fundamento en la ley 1437 de 2011.

Teniendo en cuenta que la presente investigación pretende argumentar una vulneración constitucional de los preceptos normativos descritos, se propone una metodología basada en análisis objetivo de las normas, bajo la figura doctrinaria de Análisis de Proporcionalidad, (Bernal, 2003), con el fin de determinar los criterios que “restringen” o delimitan la libertad de configuración legislativa con respecto al criterio de la igualdad.

Ya que existe un argumento que atenta contra la constitucionalidad de los preceptos normativos precitados, es de menester establecer un test de proporcionalidad de las normas, identificado los medios y los fines con los cuales el legislador configuro el marco normativo en discusión, en razón a encontrar la fuerza normativa y esbozar los limites al legislador, teniendo en cuenta lo que los derechos constitucionales permiten, ordenan o prohíben. (Bernal, 2005)

La corte constitucional ha establecido la importancia del test de proporcionalidad para encontrar y analizar la constitucionalidad de normativas en discusión (Corte Constitucional, 2017), al respecto, el test es ante todo, una herramienta metodológica que permite evaluar si los fines que persigue el legislador, siempre que estén amparados por la Constitución Política, obtendrán un nivel de satisfacción lo suficientemente amplio, a cabio de la relativa restricción que sufrirán otros principios constitucionales.

Siendo así se procede a establecer el medio y los fines alcanzados, con tal medio, al momento de hacer la configuración normativa del numeral 6º literal a) y b) del artículo 151 de la ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 27 de la ley 2080 de 2021 y los literales b) y c) del

numeral 7° del artículo 152 de la ley 1437 de 2011 modificada por el artículo 28 de la ley 2080 de 2021

Tabla 4

Test de proporcionalidad de la norma analizada

| <p>Numeral 6° literal a) y b) del artículo 151 de la ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 27 de la ley 2080 de 2021 y los literales b) y c) del numeral 7° del artículo 152 de la ley 1437 de 2011 modificada por el artículo 28 de la ley 2080 de 2021</p> | |
|---|--|
| MEDIO | FIN |
| <p>LA LEY: Es el medio, y es legítima por cuanto su formación cumple con los procedimientos de forma y fondo, y tiene el carácter de importante por cuanto son de imperativo y coactivo cumplimiento sus disposiciones</p> <p>La ley en cuestión entonces sería: ley 1437 del 2011 artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia.<Artículo modificado por el artículo <u>27</u> de la Ley 2080 de 2021 y artículo 152 de la ley 1437 de 2011 modificada por el artículo 28 de la ley 2080 de 2021.</p> | <p>La pronta administración de justicia</p> <p>El acceso a la justicia</p> <p>Control de legalidad de las elecciones de miembros de corporaciones publicas</p> |
| ADECUACION | |
| <p>La materia que se regula en los preceptos legales analizados de la ley 1437 del 2011 modificados por la ley 2081 de 2021 establecen la competencia de los procesos de nulidad de elección de municipios con más o menos de setenta mil (70.000) habitantes o que sea o no capital de departamento, siendo esto último los factores que determinan la competencia de única o de primera instancia ante los tribunales administrativos.</p> <p>Lo anterior permite intuir que los preceptos legales determinan aspectos de administración de justicia, como lo es el acceso a la misma, la pronta administración de justicia y el control de legalidad de las elecciones. En cuanto al análisis de establecer si el fin que se reglamenta por medio de la ley es adecuado, se podría establecer que si existe una adecuación entre medio y fin por cuanto la ley es la ficción jurídica que tiene la legitimidad e importancia</p> | |

para reglamentar el tema que se trata y los fines alcanzados por medio de la reglamentación legal, ya que la ley es coactiva a imperativa y por tales características, la ley es el medio ADECUADO para reglamentar y alcanzar los fines ya consagrados con anterioridad.

IDONEIDAD

La ley analizada, que reglamenta la competencia de los tribunales en los procesos de nulidad de elección, cumple con los requisitos propios de la formación de la ley por lo tanto sus efectos son reales y se pueden materializar, es decir, la ley tiene la característica de hacer materializar los derechos y principios buscados con la configuración del marco legal demandado, esto puesto que la ley es coactiva e imperativa y puede conseguir el fin buscado. Esto hace que la ley sea el medio idóneo y óptimo para alcanzar el fin que se busca.

NECESIDAD

En cuanto al análisis de que si la ley es necesaria para alcanzar los fines propuestos como la pronta administración de justicia, el acceso a la justicia y el control de legalidad de las elecciones, el suscrito acepta que la ley es necesaria para alcanzar dichos fines, por cuanto se tiene que generar una garantía a la administración de justicia, y la ley al ser imperativa y coactiva como ya se ha repetido en varias ocasiones puede materializar la seguridad jurídica, el acceso a la administración de justicia, la igualdad, el control de legalidad y demás actos y derechos y principios que se pueden desentrañar de la aplicación normativa analizada en este test de proporcionalidad.

Al respecto la corte constitucional en sentencia C-284 del 2015 ha establecido la importancia de la ley en cuanto a los temas de administración de justicia, estableciendo que la preservación de la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad en la administración de justicia debe ser reconocida por los jueces desde el imperio de la ley, su interpretación y aplicación según los casos concretos y la prevalecía de la constitución política en cuanto a la unificación de jurisprudencia dándole alcance al concepto de precedente judicial, garantizando así la estabilidad de las decisiones y reglas judiciales.

Por lo tanto, la ley 1437 del 2011 en su Numeral 6° literal a) y b) del artículo 151 de la ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 27 de la ley 2080 de 2021 y los literales b) y c) del numeral 7° del artículo 152 de la ley 1437 de 2011 modificada por el artículo 28 de la ley 2080

de 2021 es el medio NECESARIO para alcanzar los fines de pronta administración de justicia, acceso a la administración de justicia y control de legalidad de elecciones.

PROPORCIONALIDAD

En cuanto al análisis de proporcionalidad de la ley, es pertinente establecer y decir desde ya que el medio es desproporcionado con respecto a la vulneración de ciertos principios y derechos que se ven afectados por la configuración legal para alcanzar los fines propuestos.

Es pertinente que los fines que se consiguen con la configuración normativa del Numeral 6° literal a) y b) del artículo 151 de la ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 27 de la ley 2080 de 2021 y los literales b) y c) del numeral 7° del artículo 152 de la ley 1437 de 2011 modificada por el artículo 28 de la ley 2080 de 2021, es la pronta administración de justicia, el acceso a la administración de justicia y el control de legalidad de las elecciones de servidores públicos.

Así de este modo se puede entender que, si bien existe un trato desigual entre sujetos pasivos con identidad, de entes territoriales con similitudes sustanciales, la adecuación, idoneidad y necesidad de la ley, justifican el agravio causado, pero dentro del marco de la libertad de configuración legal propia de la actividad legislativa, la proporcionalidad es estrictamente fundamental para la adecuación constitucional de regulaciones normativas. Esto es en cuanto a que la norma que se demanda, es desproporcionada en cuanto a la vulneración de derechos y principios bajo el argumento de alcanzar los fines que se enmarcaron en este escrito.

Como se menciona en sentencia C-113 de 2017, el test estricto de proporcionalidad “*se concreta en una ponderación entre los bienes o principios en conflicto, el cual, mediante la metodología usualmente aceptada, incluye la consideración del peso abstracto de los principios, equivalente al valor que les confiere el sistema jurídico en un momento histórico determinado; la intensidad de la afectación – beneficio, y, finalmente, algunas consideraciones, en caso de contar con los elementos, sobre la certeza de los efectos de tal relación.*”

Por tal motivo, y siguiendo las pautas metodológicas de la corte constitucional, se hará el ejercicio de ponderación entre los fines alcanzados por la ley y los derechos y principios vulnerados con la regulación legal que clasifica la competencia de un mismo proceso de sujetos pasivos iguales en primera y única instancia dependiendo de la población y si es o no capital de departamento, analizando así la proporcionalidad de los preceptos demandados entre el medio y el fin.

Para tal fin es necesario establecer los principios y derechos vulnerados con la configuración normativa demandada.

- En primer lugar se vulnera el derecho fundamental a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la constitución el cual reza que todas las personas son libres e iguales ante la ley y reciben la misma protección y trato de las autoridades con los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación alguna.

Esta vulneración se da por cuanto el Numeral 6° literal a) y b) del artículo 151 de la ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 27 de la ley 2080 de 2021 y los literales b) y c) del numeral 7° del artículo 152 de la ley 1437 de 2011 modificada por el artículo 28 de la ley 2080 de 2021 restringen el acceso igualitario a la administración de justicia, restricción que se fundamenta en los criterios objetivos de población y de capital de departamento, en donde si bien son adecuados, idóneo y necesarios, dicha vulneración carece de proporcionalidad por cuanto en una ponderación el derecho a la igualdad es de suma importancia para la construcción de un estado social de derecho, y como bien lo define la sentencia T-030 del 2017 la igualdad es un principio, derecho y garantía, siendo tratado por la jurisprudencia constitucional como un concepto multidimensional desde su legalidad aplicable, su garantía de paridad de oportunidades y la prohibición de discriminación.

Por lo tanto, surge la pregunta: ¿se justifica la vulneración al derecho a la igualdad por alcanzar la pronta administración de justicia, el acceso a la administración a la justicia y el control de legalidad de elección de miembros de corporaciones públicas municipales?

En cuanto a la proporcionalidad de los fines pretendidos con la configuración de la norma demanda y la vulneración del derecho a la igualdad, es un aspecto de carácter factico la violación al artículo 13 de la carta, también se establece que el derecho a la igualdad es restringido y no se materializaría el acceso a la administración de la justicia porque se está haciendo una discriminación a la igualdad para el acceso a la administración de justicia, discriminación que se materializa en el aspecto factico de clasificar la competencia por razones de población y de capital de departamento, aspectos que no son de legitimidad relevante para justificar el agravio a el derecho fundamental de la igualdad, que tiene una gran importancia para el funcionamiento no solo de la administración de justicia sino de todos los entes colegiados del Estado.

- En segundo punto, la norma acusada vulnera el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la carta, puesto que la norma acusada restringe el derecho propio al proceso al delimitar el acceso a la justicia, dejando de lado preceptos procesales importantes

para la correcta impartición de justicia, es decir, al momento de discriminar a sujetos pasivos de la acción se está olvidando la impugnación, los recursos que se pueden interponer, se deja de lado la seguridad jurídica que debe de garantizar el ejercicio de la administración de justicia y todo eso basado en factores de población y de si son o no capital de departamento.

En tercer punto la norma acusada vulnera el derecho a la doble instancia ya que al buscar el fin de la pronta administración de justicia se está generando incertidumbre en el sujeto pasivo que le corresponde la competencia en primera instancia, puesto que no puede impugnar la sentencia por factores de población y de capital de departamento, esto generar una inseguridad jurídica relevante, y se recalca en el hecho de que no es proporcional la vulneración de derechos para alcanzar fines que se podrían alcanzar sin una vulneración de derechos.

A fin de cuestionar la proporcionalidad de la configuración normativa, analizando el medio y los fines, se llega a la conclusión de que la norma acusada es desproporcionada por cuanto vulnera principios y derechos fundamentales para alcanzar los entre dichos fines.

La vulneración al principio de la igualdad que es un derecho de multidimensional protección, al debido proceso y a la doble instancia no se justifica ni es proporcional a los fines que se pretenden.

Los fines se pueden conseguir sin vulnerar los derechos fundamentales, ni principios, ni fundamentos procesales, esto es, determinando la competencia de los procesos de nulidad de elección de los sujetos pasivos ya mencionados en el cuadro comparativo, en primera instancia, no es proporcional la clasificación de competencia en única y primera instancia para los procesos de nulidad de elección porque es más el agravio que se causa que el beneficio que se produce.

¿Es proporcional y razonable que los municipios con más o menos de setenta mil (70-000) habitantes o que sea o no capital de departamento justifique la vulneración de DERECHOS FUNDAMENTALES?

Para resolver la interrogante, se establece este análisis de proporcionalidad, donde se llega a la conclusión de que debe de existir un medio menos lesivo a las garantías constitucionales para alcanzar el fin que la norma pretende, esto sería pues estableciendo la competencia del Numeral 6º literal a) y b) del artículo 151 de la ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 27 de la ley 2080 de 2021 y los literales b) y c) del numeral 7º del artículo 152 de la ley 1437 de 2011 modificada por el artículo 28 de la ley 2080 de 2021 como de primera instancia sin determinaciones de población y sin excepción de ciudad capital, puesto que no es

proporcional la vulneración de derechos fundamentales para alcanzar los fines propuestos, si se declarara la inexequebilidad de los preceptos legales, existiría una proporcionalidad correcta en cuanto a que no se vulneraría los derechos acá expuestos y se lograrían alcanzar los fines propuestos por la norma, o se deberá de establecer alguna otra forma de canalizar la clasificación procesal sin la lesividad continua de derechos fundamentales vulnerados.

Nota. *Elaboración Propia.*

Ahora en este punto se tiene que analizar la razonabilidad de las normas comparadas, análisis conocido como test de razonabilidad que según la jurisprudencia de la corte constitucional está compuesto por tres etapas: “*a. La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual; b. La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución; y c. La razonabilidad del trato desigual, es decir, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido*” (Bernal,2002).

a) La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual: Es de menester explicar el logro de la finalidad constitucionalmente legítima que se consigue con la delimitación del derecho a la igualdad en el Numeral 6° literal a) y b) del artículo 151 de la ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 27 de la ley 2080 de 2021 en comparación con los literales b) y c) del numeral 7° del artículo 152 de la ley 1437 de 2011 modificada por el artículo 28 de la ley 2080 de 2021. En este punto ya es claro que si existe una situación de desigualdad para los sujetos pasivos (personeros, contralores, empleados públicos de nivel directivo y asesor y miembros de juntas o consejos directivos con menos de setenta mil (70.000) habitantes que no sean capital de departamento.) en los procesos de nulidad de elección ya que estos sujetos pasivos no tiene segunda instancia en comparación con los sujetos pasivos de los literales b) y c) del numeral 7° del artículo 152 de la ley 1437 de 2011 modificada por el artículo 28 de la ley 2080 de 2021 , ya es claro que si existe una situación de desigualdad ya que como bien se mencionó con anterioridad se tiene que dar un trato igual a pesar de las diferencias, y gracias al análisis que se hizo, se pudo constatar que son más las situaciones similares para los destinatarios de las normas que las diferencias, generándose, primeramente, una violación al principio de igualdad y a su vez al violarse el derecho a la igualdad se ven afectados varios derechos fundamentales por la característica de multidimensional protección que tiene el derecho a la igualdad.

También se establece que el legislador en su amplia libertad de configuración legislativa puede delimitar este derecho cuando se consigue un objetivo constitucional que argumente la desigualdad, en este punto es pertinente que esclarecer: ¿cuál es el objetivo que se consigue con la vulneración de la igualdad? Y si este objetivo realmente garantiza la configuración normativa que genera una desigualdad.?

Como se pudo observar en el análisis de proporcionalidad, los fines alcanzados con la vulneración de la norma, no justifican el menoscabo a las garantías constitucionales.

b) *La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución:* como bien se dejaba en tela de juicio en los argumentos finales del inciso anterior, se debe determinar la validez de ese objetivo conseguido con la violación del derecho a la igualdad en la clasificación de competencias para un mismo proceso y para los mismos sujetos pasivos, ¿ realmente se consigue algún objetivo con la delimitación de un derecho constitucional?, ¿ es válido y proporcional el fin conseguido con la delimitación del derecho a la igualdad?, estos postulados saltan a la mesa por cuanto se intenta analizar el argumento “ legítimo” que permite al legislador delimitar el derecho a la igualdad, por lo tanto se podría establecer con claridad en los postulados que se exponen con el fin de argumentar la constitucionalidad de los criterios que delimitaron un derecho fundamental, en este caso, el derecho de la igualdad, analizando dichas incógnitas desde el punto de vista de que se vulneran derechos fundamentales de manera desproporcionada, y sin fundamento constitucional que haga valer como legítimo y necesario el menoscabo a los preceptos constitucionales, ya que como bien se dijo en el análisis de proporcionalidad, la vulneración de los derechos fundamentales no son necesarias y se pueden evitar con la consagración de la competencia en primera instancia para los procesos de nulidad de elección sin excepción alguna de población ni de capital de departamento, o estableciendo una etapa procesal mas garantita de contradicción, debido proceso, impugnación e igualdad.

c) *La razonabilidad del trato desigual, es decir, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido:* se establece que, en la comparación de normas, existe un trato diferente para los sujetos pasivos de la norma analizada y los entes territoriales, ¿pero este trato diferencial cumple con algún objetivo constitucional? Y si ese fuera el caso, ¿es válido dicho fin u objetivo?

En este punto es de pertinencia analizar la razonabilidad de la configuración legislativa frente al precepto legal demandado, por lo tanto, es de menester para el suscrito, dentro del análisis de razonabilidad de la vulneración del principio de la igualdad, determinar los siguientes factores

que permiten determinar la desproporcionalidad del medio y el fin que se vería reflejado en una inconstitucionalidad, en este punto se hacen las siguientes cuestiones:

- ¿hay adecuación para la vulneración del derecho de igualdad, es decir, es adecuado el trato diferencial para el logro de un fin constitucionalmente legítimo?;

- ¿es necesario sacrificar el derecho a la igualdad para clasificar el proceso de nulidad de elección en única y primera instancia para los mismos sujetos pasivos que la norma puede constatar como de las mismas calidades?;

- ¿existe un derecho fundamental de garantía constitucional con más privilegios o protección que permita declarar como “proporcional” la vulneración del derecho a la igualdad?

Se constata así, que existe una adecuación desproporcionada de los postulados normativos frente al derecho a la igualdad, ya que no existe razonabilidad frente a la vulneración del derecho alegado, constituyendo una clasificación injustificada de competencias, delimitando el acceso a la justicia y sobre todo generando un trato diferencial para destinatarios con la misma calidad, lo cual genera un sequito de vulneraciones a diferentes derechos constitucionales.

Esta distinción o entre sujetos de igual condición con garantías judiciales distintas, genera una discriminación, la cual debe de entenderse como restricción o preferencia que se basa en motivos que generan como resultado el menoscabo y el no reconocimiento del goce de derechos fundamentales de los cuales otros sujetos, que por pertenecer a ciudades capitales de departamento con mas de 70.000 habitantes si gozan, sin importar que las funciones o las calidades de los sujetos procesales dentro de la nulidad electoral sean los mismos.

La discriminación causada, genera la vulneración al derecho fundamental de la igualdad. La igualdad debe de ser entendida bajo dos concepciones según la Corte Interamericana de Derechos Humanos: a) La concepción negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias y una concepción positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012).

Es de menester indicar que la asignación de procesos de única instancia dentro de procedimientos electorales, afectan postulados constitucionales, no solo la Igualdad, sino por su lado la segunda instancia y el debido proceso.

Es importante entender, que si bien la ley estudiada goza de legalidad y su materialización es indiscutida por su formación tanto formal como material, el presente estudio propone que la norma inobserva postulados que no debieron omitirse al momento de su formación.

El tratadista Kelsen propuso en su obra “La Teoría Pura del Derecho” (Kelsen,2009), que existe una prelación de normas que deben de respetarse, para fines de sometimientos de normas de inferior alcance o referencia, con normas más generales o de carácter mas amplio.

En ese orden de ideas, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 4º establece que la Constitución es norma de normas y que, en todo caso ante la incompatibilidad entre la constitución y la ley, se aplicaran las disposiciones constitucionales.

Según tratadistas en la materia, (Kelsen,2009), establece que el derecho internacional es valido en el caso de que el estado haya adoptado y reconocido la valides de la norma internacional.

De igual manera, constitución política en su articulo 93 establece que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno, razón por la cual, los derechos internacionales ratificados se interpretaran de conformidad con la prevalencia jerárquica normativa de la constitución política.

La segunda instancia y el debido proceso, se encuentran encadenados a un mismo acto jurídico de defensa al derecho fundamental de libertad, igualdad y dignidad, ya que es de conformidad con lo señalado en el artículo 5º del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que se ratificó mediante la expedición de la ley 74 de 1968.

De igual manera, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, (Pacto de San José), en su articulo 8. Garantías Judiciales, establece el Derecho de Recurrir del fallo ante juez o tribunal Administrativo, lo que establece la segunda instancia como derecho humano, el cual fue ratificado por Colombia mediante la expedición de la ley 16 de 1972.

Al respecto cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar por que el efecto útil de la convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

En lo propio es de mencionar que la división de poderes, en especial el poder judicial debe de ejercer el control de constitucionalidad desde el concepto general de la Convencionalidad internacional adoptada en el ordenamiento jurídico.

La aplicación o no de un derecho fundamental con sustento internacional ratificado no es limitado a que el accionante lo manifieste, ya que es el mismo operador estatal quien debe de aplicar los fundamentos normativos que conforman el ordenamiento jurídico adoptado, obviamente, teniendo en cuenta los aspectos formales de admisibilidad y procedencia.

Es decir, el hecho de que el recurso de apelación contra providencias dentro de la acción de nulidad de única instancia, es una garantía a la cual pueden acudir, su estudio de admisibilidad o no, no es un tema discutido en el presente estudio, ya que cada argumento de recusación, debe de contar con los fundamentos facticos y jurídicos que permitan controvertir la decisión judicial. La idea central, es permitir la materialización de la segunda instancia en los procesos electorales sin importar su instancia.

En ese orden de ideas, el derecho de la segunda instancia contiene una defensa de nivel constitucional, que se encuentra contenido en tratados internacionales ratificados por Colombia.

Se evidencia una contradicción de normas, en cuanto a la ley procesal que establece procesos de nulidad electoral sin posibilidad de impugnación de sentencia condenatoria contradice los postulados constitucionales e internacionales ratificados por Colombia.

Cuando existen confrontaciones normativas, como este caso de estudio, no son contradicciones lógicas, sino que, por su lado, son casos especiales de oposición que pueden existir entre una norma superior y una norma inferior, continuando con el postulado de jerarquía normativa propuesta en anterioridad.

En ese orden de ideas, la ley 1437 de 2011 junto con sus modificaciones, es una norma inferior a la Constitución Política y los tratados internacionales, y se presenta una oposición de la ley frente a la Constitución, y en este sentido, cuando existe este tipo de contradicciones la norma inferior puede ser anulada.

En concordancia, la expedición de leyes que son tratadas dentro del trámite de estatutarias, no pueden desconocer principios y derechos de nivel constitucional como la Igualdad, la segunda instancia y el debido proceso.

Al respecto, las instancias internacionales, han tratado el tema de la segunda instancia en jurisprudencia internacional, como lo es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha ordenado a las instancias nacionales de los países firmantes, la necesidad de adopción de garantías que permitan la apelación recurriendo al fallo, como se ordenó en el fallo del Caso Mohamed VS Argentina. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012).

De igual manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en jurisprudencia de caso *Arboleda Gómez VS Colombia* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2024), ha condenado al Estado Colombiano por la vulneración a la garantía convencional de la doble instancia en virtud de que la ley colombiana, prohíbe recurrir los fallos por cuestiones procedimentales.

Si bien es cierto que la intención del legislador es organizar la administración de justicia, garantizando escenarios organizados de procedimientos regulados, no se pueden desconocer argumentos de nivel constitucional por el hecho de descongestionar el apartado de justicia, siendo un argumento desproporcionado para el fin de la norma.

Colombia es un Estado firmante de la Convención Americana sobre derechos Humanos, obligado así, en todos sus órganos y poderes, a velar por que los efectos de las disposiciones de dichos tratados no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su finalidad. La ley 1437 de 2011 y sus modificaciones en cuanto a la recurrencia del fallo en los procesos electorales de única instancia, generan un desconocimiento al bloque de constitucionalidad.

Como conclusión a la vulneración de derechos fundamentales de la disposición de procesos de única instancia en la nulidad electoral, hay que sentar la base argumentativa de que la constitución política reconoce la segunda instancia como derechos fundamental y que la corte Constitucional ha adoptado la tesis jurisprudencial de que las sentencias judiciales proferidas por autoridades internacionales, que garantizan la segunda instancia, contienen fuerza vinculante al estar incluidas dentro del bloque de constitucional (Corte Constitucional, 2014).

La vinculatoriedad de la jurisprudencia internacional en el ordenamiento jurídico colombiano posee plena obligatoriedad, ya que la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-370 de 2006, le otorga alcance jurisprudencial vinculante a las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos.

De igual manera, la Corte Constitucional, ha venido adoptando la tesis de que las decisiones de tribunales internacionales tienen fuerza vinculante en el ordenamiento interno, en razón a que son parte del bloque de constitucionales establecido en el artículo 93 superior, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Corte Constitucional, 2016).

Así las cosas, compartiendo el concepto de Castillo (2021), la norma constitucional colombiana, debe de aplicarse desde el ejercicio de la interpretación de los tratados internacionales que de manera prevalente desarrollan la segunda instancia como derecho fundamental y humano,

desde la argumentación de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el caso *Petro VS Colombia* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020), se dejó en evidencia que las garantías judiciales no solo se limitan a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del estado que pueda afectar los derechos del sujeto procesal.

El trámite y criterio de diferenciación entre los procesos de única y primera instancia en la nulidad electoral, no resultan equitativos, pues significa que habrá un modo distinto de acceder a la administración de justicia (Carrillo, 2019), baso en factores de cantidad de población o capital departamental o no, siendo un factor territorial el que determina el acceso a garantías procesales, permitiéndose justificar, de manera objetiva y con soporte de diferentes autores y doctrinarios del derecho, que no es una causa suficiente para justificar la diferenciación procesal.

En ese sentido, toda persona tiene derecho a ser oída por juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos, ya sea administrativa, legislativa o judiciales, razón por la cual todas las actuaciones estatales deben de tener observancia a las Garantías Judiciales del debido proceso, que aseguren un procedimiento garantista, en el cual, si el juez se desborda en su aplicación, interpretación o racionalización de la ley, se pueda acudir a un juez para recurrir dicha situación.

CAPÍTULO 3. ALTERNATIVAS PARA RECURRIR EL FALLO EN PROCESOS ELECTORALES DE ÚNICA INSTANCIA.

De conformidad con lo señalado en el segundo capítulo del presente acervo investigativo, se puede concluir, siguiendo la teoría planteada, que efectivamente existe una desproporción en las garantías procesales para sujetos de igual condición, derivada de la asignación de procedimientos de única instancia en la nulidad electoral.

La naturaleza del proceso determina que la calidad del sujeto no constituye garantía suficiente para la acreditación y el acceso a garantías procesales como la impugnación, la segunda instancia y la igualdad de trato entre sujetos en iguales condiciones

Se ha demostrado que la asignación de procesos de única instancia en el trámite de nulidad electoral responde a la necesidad de contrarrestar la congestión judicial.

No obstante, esta medida resulta irracional, pues la estructura del proceso contencioso administrativo, establecida en la Ley 1437 de 2011, permite resolver los asuntos en plazos breves. Esta norma otorga al juez mayor maniobrabilidad, mediante facultades como suspender audiencias innecesarias, ampliar sus competencias para trascender la mera defensa de la legalidad y asumir decididamente la tutela de los derechos del ciudadano (Arias, 2013).

Es necesario determinar las posibilidades de controvertir sentencias de nulidad electoral para los sujetos procesales sometidos a procedimientos de única instancia y compararlas con las que tienen los sujetos procesales en procedimientos de primera instancia, con el fin de proponer alternativas que no perjudiquen los derechos humanos y fundamentales de los procesados.

La nulidad electoral está definida en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece un flujograma procesal dividido en dos modalidades: primera y única instancia. En ambas modalidades se contemplan la audiencia inicial, la audiencia de pruebas, la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y la sentencia. Sin embargo, en el procedimiento de primera instancia, la sentencia es susceptible de recurso de apelación, lo cual no ocurre en el procedimiento de única instancia.

De la etapa procesal restringida para los sujetos procesales de única instancia en la nulidad electoral, surge un análisis de discriminación hacia sujetos iguales en la administración de justicia, tema abordado en el capítulo primero de este documento.

La restricción de derechos procesales como la impugnación y la segunda instancia vulnera el principio de igualdad, por lo que es fundamental analizar las posibilidades que tienen los sujetos en única instancia para controvertir la sentencia, en comparación con el recurso de apelación disponible para quienes están en primera instancia.

Esta comparación evidencia que la imposibilidad de acceder al recurso de apelación genera una discriminación procesal, lo que justifica la propuesta de alternativas con argumentos sólidos para superar esta desigualdad.

En la jurisprudencia colombiana se ha señalado con insistencia que la igualdad y la no discriminación son principios constitucionales que deben respetarse en todos los procesos, incluyendo la nulidad electoral

En ese orden de ideas, el recurso de apelación permite al sujeto procesal controvertir la providencia judicial por causales como la interpretación errónea de la prueba, la inadecuada práctica de pruebas o la falta de aplicación de criterios razonables de lógica y experiencia según la sana crítica (Franco, 2021).

Al restringirse esta garantía en los procedimientos de única instancia, no solo se vulneran principios constitucionales como la segunda instancia, el debido proceso, la igualdad, la dignidad y la honra, sino que se eliminan las vías ordinarias para impugnar la sentencia, dejando al sujeto procesal en incertidumbre jurídica.

Así, quien se ve privado del recurso de apelación queda expuesto a inseguridad jurídica, pues las alternativas restantes son excepcionales, extraordinarias o condicionadas a hechos sobrevinientes e indeterminables, como se demostrará a continuación.

Una vez que el sujeto procesal de única instancia en la nulidad electoral se encuentra en desacuerdo con la sentencia, y esta posiblemente afecte derechos fundamentales o se base en argumentos erróneos, no puede acudir al recurso de reposición. Esto se debe a que, según el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el recurso de reposición solo procede contra autos de trámite dictados por el ponente o autos interlocutorios dictados por los administradores de justicia, por lo que no es aplicable contra sentencias en única instancia.

Esta limitación contribuye a la inseguridad jurídica del sujeto procesal, pues restringe las vías ordinarias para impugnar sentencias que le puedan afectar, reforzando la necesidad de buscar alternativas procesales que mitiguen esta situación.

En el procedimiento de única instancia de nulidad electoral, se excluye la posibilidad de interponer recurso de reposición contra la sentencia como mecanismo ordinario de contradicción para los sujetos procesales.

Ahora bien, el sujeto procesal de única instancia carece de acceso a la impugnación por vía de apelación, dado que el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 establece expresamente que este recurso procede únicamente contra sentencias de primera instancia

De igual manera, el recurso de súplica permite controvertir providencias en cualquier instancia, pero únicamente cuando se trata de autos. Por esta razón, no es procedente para impugnar sentencias en el proceso de nulidad electoral, limitando así su uso como mecanismo de contradicción frente a estas decisiones.

El recurso de consulta, según el artículo 184 de la Ley 1437 de 2011, debe entenderse como un recurso cuya finalidad es la aclaración de la providencia. No obstante, al analizar integralmente el articulado normativo, se concluye que este recurso procede únicamente para aclarar sentencias que, primero, sean de primera instancia y, segundo, versen sobre condenas patrimoniales con cuantía estimable. Por tanto, no resulta procedente contra sentencias de única instancia en el trámite de nulidad electoral.

Por otro lado, el artículo 165 de la misma ley establece el Recurso Extraordinario de Revisión, que sí procede contra sentencias proferidas por tribunales en única y primera instancia. Este recurso permite al sujeto procesal en nulidad electoral de única instancia controvertir la sentencia, pero su procedencia se limita a causales específicas, sobrevinientes e indeterminadas, enumeradas en el artículo 188, restringiendo así la contradicción. Esto representa una desventaja frente al recurso de apelación, que ofrece un espectro mucho más amplio para impugnar sentencias.

El Consejo de Estado ha establecido que el recurso extraordinario de revisión es un medio de impugnación cuyo objeto consiste en restablecer la justicia material del fallo recurrido, cuando este ha sido afectado por situaciones exógenas no analizadas durante el proceso.

Este recurso busca principalmente revisar decisiones adoptadas de manera injusta, por medios ilícitos o irregulares, pero no para corregir errores judiciales ordinarios como la inadecuada valoración de pruebas (error in facti), la falta de aplicación de la norma pertinente o su indebida aplicación, causales propias del recurso de apelación.

Por ello, su procedencia está limitada a las causales taxativas previstas por el legislador en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, imponiendo al recurrente la carga argumentativa y probatoria de demostrar los motivos y hechos que las configuran (Consejo de Estado, 2020).

En ese orden de ideas, el Recurso Extraordinario de Revisión, en teoría permitiría al sujeto procesal de nulidad electoral de única instancia, controvertir la sentencia, pero muy limitado a situaciones y causales específicas, indeterminadas al momento de tomar la decisión y sometidas a hechos sobrevinientes o cargas probatorias demasiado complejas, a comparación del Recurso de Apelación.

De esta manera, se agotan los mecanismos procesales ordinarios y extraordinarios de controversia contra la sentencia de única instancia en nulidad electoral. No obstante, el sujeto procesal podría recurrir, como vía superexcepcional, a la acción de tutela para controvertir dicha sentencia.

La procedencia de la tutela contra providencias judiciales se fundamenta en la garantía constitucional de acceso a la administración de justicia, que permite a las personas acudir en igualdad de condiciones ante las autoridades judiciales para resolver sus conflictos jurídicos. En este orden de ideas, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que pueden acudir todas las personas para obtener protección inmediata de derechos fundamentales vulnerados o amenazados por acción u omisión de autoridades públicas o particulares, según lo previsto en la ley.

Sin embargo, esta vía es subsidiaria, excepcional y residual, procediendo únicamente ante flagrantes violaciones como defectos sustantivos, fácticos u orgánicos en la sentencia, sin que pueda usarse como tercera instancia ni para corregir errores ordinarios impugnables por apelación.

No obstante, la tutela tiene un carácter subsidiario y residual, en tanto solo procede en el evento en que el afectado no cuente con otro medio de defensa judicial o cuando existiendo este, sea presentada como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. (Corte Constitucional, 2008).

En el marco de la posibilidad de que el sujeto procesal en nulidad electoral de única instancia acuda a la acción de tutela para controvertir la sentencia, debe destacarse que no constituye el mecanismo idóneo. El proceso contencioso administrativo es la vía adecuada para resolver problemáticas jurídicas electorales, y la sentencia de única instancia representa la resolución definitiva del conflicto, sin derecho a impugnación ordinaria.

Adicionalmente, para que proceda la tutela contra providencias judiciales, deben argumentarse exhaustivamente causales genéricas y específicas de procedibilidad (Quiroga, 2020). Esta acción no puede utilizarse para discutir asuntos de mera legalidad, los cuales podrían controvertirse mediante el recurso de apelación, lo que representa una limitante significativa.

Así, si el sujeto procesal pretendiera demostrar la existencia de una irregularidad procesal que hubiera incidido en la decisión de fondo, no podría alegarla mediante acción de tutela, dado que esta solo procede frente a cuestiones de relevancia constitucional que afecten derechos fundamentales de manera directa e inmediata, evitando su utilización como una tercera instancia o como mecanismo sustitutivo de los recursos ordinarios.

Es de relevancia establecer, que la jurisprudencia constitucional, ha establecido que la acción de tutela contra providencia judicial no es un mecanismo que deba de surtirse para controvertir una decisión judicial, ya que vulneraría la seguridad jurídica, y la autonomía e independencia de la administración de justicia salvo a circunstancias meramente excepcionales como las vías de hecho judicial o las actuaciones arbitrarias imputables a funcionario judicial que desconozcan o amenacen derechos fundamentales. (Colombia. Corte Constitucional, 1992).

En virtud de lo expuesto, el sujeto procesal que decida acudir a la acción de tutela para controvertir una sentencia de nulidad electoral proferida en única instancia solo podrá hacerlo cuando existan circunstancias claras y evidentes que demuestren que la actuación judicial vulneró derechos fundamentales. En tal sentido, la tutela no puede entenderse como un mecanismo de corrección o revisión de las decisiones adoptadas por la autoridad competente, pues su finalidad no es corregir, adicionar, modificar, revocar o aclarar una sentencia, sino garantizar la protección efectiva de los derechos constitucionales fundamentales, sin que ello implique el examen de asuntos meramente procesales o legales propios del desarrollo ordinario de la función jurisdiccional. (Corte Constitucional, 2010).

Ahora bien, si se analiza el procedimiento especial para procesos de contenido electoral, de conformidad con lo señalado en la ley 1437 de 2011, es importante, mencionar, que el sujeto procesal puede tener una posibilidad, que se denomina, Aclaración de Sentencia, según el artículo 190 de la ley ibídem, sin embargo, solo es para fines de aclarar los efectos, plazos, circunstancias y ejecutoria de sentencias, mas no es un mecanismo que pueda utilizar el sujeto procesal para controvertir la sentencia.

En este sentido, los sujetos procesales de nulidad electoral en primera instancia, cuentan con la garantía procesal del recurso de apelación, de conformidad con lo señalado en el artículo 292 de la ley 1437 de 2011.

En el marco del recurso de apelación, el sujeto procesal cuenta con la garantía de controvertir la sentencia mediante la práctica de pruebas, la demostración de hechos que desvirtúen lo dado por probado en primera instancia, la aportación de documentos ignorados o mal interpretados, y demás alegatos contra la decisión judicial, opciones no disponibles en los procedimientos de única instancia analizados previamente.

La restricción de la impugnación en los procesos de nulidad electoral de única instancia genera una clara desventaja para sujetos procesales de igual condición, pues la clasificación de competencias no se determina por la calidad de los sujetos, sino por circunstancias como la población o la ciudad capital del funcionario electo.

La restricción de garantías procesales a sujetos procesales de igual condición genera una grave afectación a principios fundamentales como la igualdad, el debido proceso, los derechos democráticos, el acceso a la administración de justicia y la segunda instancia.

Por ejemplo, los personeros municipales mantienen idénticas calidades y funciones independientemente de si provienen de municipios con más o menos de 70.000 habitantes, conforme al artículo 311 de la Constitución Política y la Ley 136 de 1994, que asignan las mismas atribuciones legales, constitucionales, derechos laborales y mecanismos de elección. Otorgarles un trato desigual a sujetos equivalentes configura un vicio en el ordenamiento jurídico.

Las estadísticas judiciales de la Rama Judicial revelan que, en Boyacá durante 2021-2023, se surtieron 30 procesos electorales en única o primera instancia, de los cuales solo 3 llegaron a segunda instancia, evidenciando una restricción tajante al acceso a la impugnación en esta jurisdicción contenciosa

De igual manera, el argumento soslayado por la jurisprudencia de que la asignación de procesos de nulidad electoral en única instancia obedece a la cogestión judicial, es un argumento cuestionable por las siguientes razones.

Mediante Radicación de Derecho de Petición, presentados al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, de Santander y de Boyacá, con fecha de remisión mediante correo electrónico el día 12 de diciembre de 2024, se solicitó:

“PRIMERA: Sírvase CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICAURA DE BOYACÁ, remitir un consolidado estadístico del Numero de Procesos Contencioso Administrativos de Nulidad Electoral (art 139 del CPACA), que dé única y primera instancia se han iniciado desde el 1° de enero del año 2022 hasta el 1° de diciembre de 2024 en el departamento de Boyacá, especificando Numero del Proceso, Demandante y Demandado y Estado del Proceso.

SEGUNDO: Sírvase CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICAURA DE BOYACÁ remitir un consolidado estadístico del Numero de Procesos contencioso Administrativos de Nulidad Electoral (art 139 del CPACA) en el que las partes han instaurado Recurso de Apelación contra sentencia de Primera Instancia, desde el 1° de enero del año 2022 hasta el 1° de diciembre de 2024 en el departamento de Boyacá, especificando Numero del Proceso, Demandante y Demandado y Estado del Proceso.”.

En ese orden de ideas, mediante respuesta de fecha 02 de abril de 2025 (Consejo Superior de la Judicatura, 2025), se pudo evidenciar el numero de asuntos de nulidad electoral ingresados en distritos administrativos de Boyacá, Cundinamarca y Santander durante los años 2022, 2023 y 2024 así:

Tabla 5

Número de procesos de nulidad electoral ingresados por distrito administrativo y circuito judicial (2022–2024)

| Año | Distrito | Circuito | Ingresos Primera instancia | Ingresos Segunda instancia | Total general |
|------|---------------------------|-------------|----------------------------|----------------------------|---------------|
| 2022 | Boyacá | Duitama | 1 | 0 | 1 |
| | | Tunja | 7 | 6 | 13 |
| | Total Boyacá | | 8 | 6 | 14 |
| | Cundinamarca | Bogotá | 81 | 6 | 87 |
| | | Facatativá | 1 | 0 | 1 |
| | | Girardot | 1 | 0 | 1 |
| | | Zipaquirá | 1 | 0 | 1 |
| | Total Cundinamarca | | 84 | 6 | 90 |
| | Santander | Bucaramanga | 10 | 3 | 13 |
| | | San Gil | 4 | 0 | 4 |

| Año | Distrito | Circuito | Ingresos Primera instancia | Ingresos Segunda instancia | Total general |
|-----------------|--------------------|-----------------|----------------------------|----------------------------|---------------|
| | Total Santander | | 14 | 3 | 17 |
| | Total 2022 | | 106 | 15 | 121 |
| 2023 | Boyacá | Tunja | 27 | 0 | 27 |
| | Total Boyacá | | 27 | 0 | 27 |
| | Cundinamarca | Bogotá | 128 | 3 | 131 |
| | | Facatativá | 2 | 0 | 2 |
| | | Girardot | 2 | 0 | 2 |
| | | Zipaquirá | 4 | 0 | 4 |
| | Total Cundinamarca | | 136 | 3 | 139 |
| | Santander | Bucaramanga | 46 | 3 | 49 |
| | | San Gil | 5 | 0 | 5 |
| | Total Santander | | 51 | 3 | 54 |
| Total 2023 | | 214 | 6 | 220 | |
| 2024 | Boyacá | Duitama | 2 | 0 | 2 |
| | | Sogamoso | 1 | 0 | 1 |
| | | Tunja | 104 | 0 | 104 |
| | Total Boyacá | | 107 | 0 | 107 |
| | Cundinamarca | Bogotá | 163 | 0 | 163 |
| | | Facatativá | 1 | 0 | 1 |
| | | Girardot | 2 | 0 | 2 |
| | | Zipaquirá | 3 | 0 | 3 |
| | Total Cundinamarca | | 169 | 0 | 169 |
| | Santander | Barrancabermeja | 2 | 0 | 2 |
| | | Bucaramanga | 136 | 4 | 140 |
| San Gil | | 8 | 0 | 8 | |
| Total Santander | | 146 | 4 | 150 | |
| 2024 | | 422 | 4 | 426 | |

Nota. fuente Corte Suprema de Justicia, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico. (2025). *Base de datos SIERJU: Ingresos por distrito, circuito e instancia (cortes 2022–2024)* [Base de datos no publicada]. Corte Suprema de Justicia.

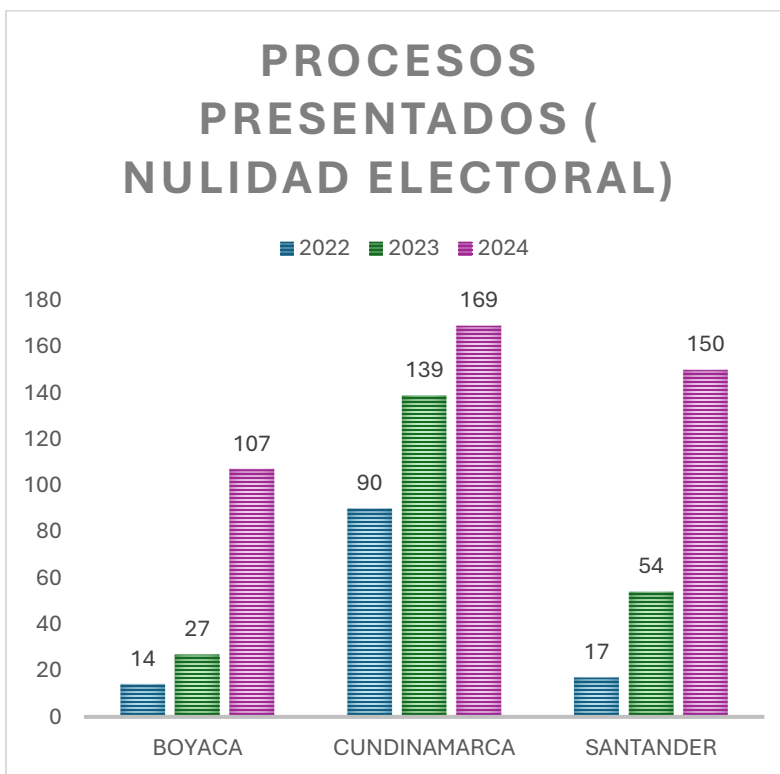
Para contextualizar, el inventario total de procesos en despacho del Consejo de Estado, Tribunales Administrativos y Juzgados al cierre de diciembre de 2018 alcanzaba los 277.434 procesos (Consejo Superior de la Judicatura, 2019).

Este dato evidencia que la justificación de procesos de nulidad electoral en única instancia como medida de descongestión judicial carece de soporte sólido, dada la magnitud del inventario general y la naturaleza especial de estos casos, que representan un volumen marginal en el total de asuntos contencioso-administrativos.

Al analizar los resultados dados por la entidad peticionada, se puede entrever que en un transcurso de 3 años, en 3 departamentos, se llevaron a cabo un total de 767 procesos de nulidad electoral, de los cuales solo 25 de esos procesos tuvieron oportunidad procesal en segunda instancia.

Figura 1

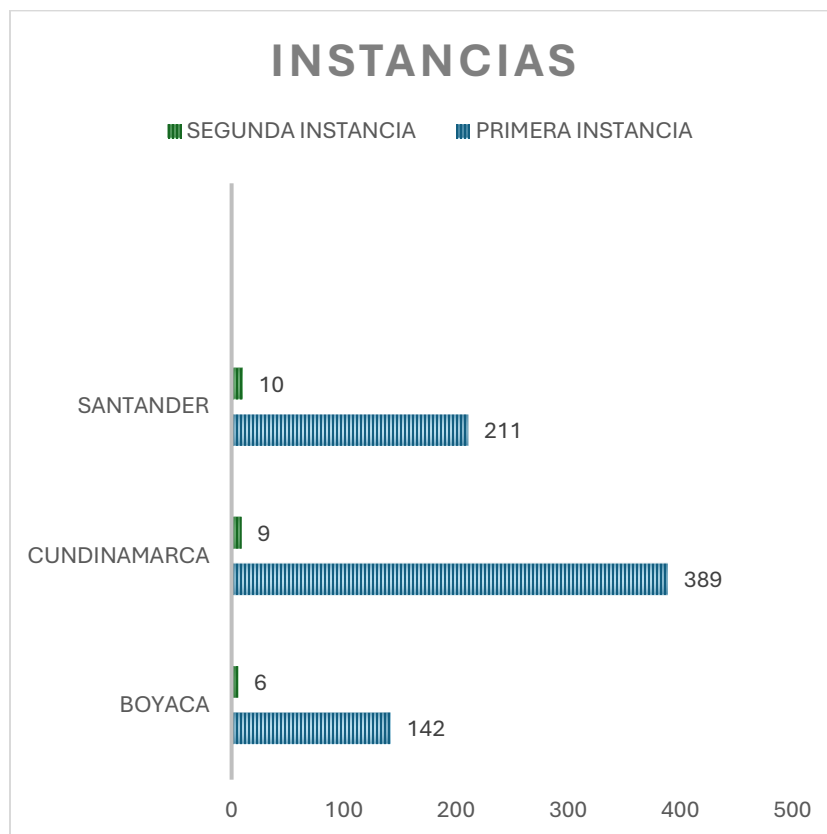
Procesos presentados de nulidad electoral por distrito y año (2022–2024)



Nota. Elaboración propia con base en datos de la Corte Suprema de Justicia, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, sistema SIERJU, cortes al 30 de enero de 2023, 30 de enero de 2024 y 30 de enero de 2025

Figura 2

Procesos de nulidad electoral por instancia y distrito



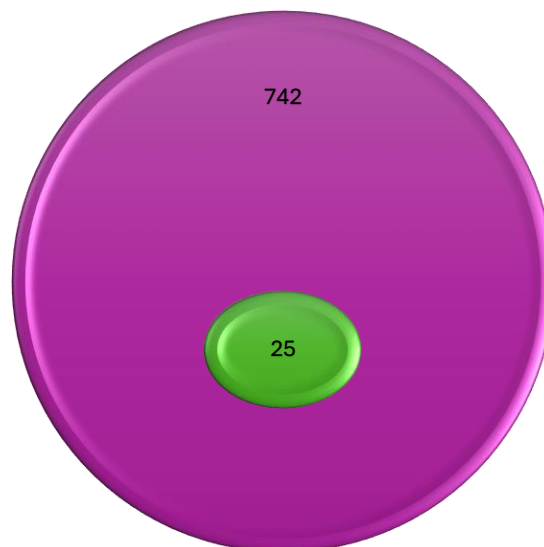
Nota. Elaboración propia con base en datos de la Corte Suprema de Justicia, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, sistema SIERJU, cortes al 30 de enero de 2023, 30 de enero de 2024 y 30 de enero de 2025

En cuanto a las posibilidades de los sujetos procesales, y al entender que el negar el acceso al recurso de apelación, se genera un desmejoramiento notable en cuenta a las garantías procesales de contravención de sentencias de única instancia, configura un desmejoramiento a las garantías de sujetos y calidades iguales.

Analizando los datos antes señalados, solo en los años 2022, 2023 y 2024 las posibilidades de contravención fueron ínfimas en comparación con los casos que no pudieron acceder a segunda instancia

Figura 3

Relación entre total de procesos y procesos en segunda instancia



● Impugnación. ● Sin Impugnación.

Nota. Elaboración propia con base en datos de la Corte Suprema de Justicia, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, sistema SIERJU, cortes al 30 de enero de 2023, 30 de enero de 2024 y 30 de enero de 2025

Ante el desmejoramiento de garantías constitucionales sufrido por los sujetos pasivos en procesos de nulidad electoral de única instancia, resulta imperativo proponer que todos los procesos electorales se surtan únicamente en primera instancia. Esta alternativa garantizaría el acceso a la segunda instancia, promovería la seguridad jurídica y materializaría la defensa efectiva de la igualdad y el debido proceso.

En ese orden de ideas, una de las maneras para poder materializar la procedencia de nulidad electoral únicamente en primera instancia sin distinción alguna, es la interposición de Acción Pública de Inconstitucionalidad.

Los ciudadanos pueden interponer acciones públicas de inconstitucionalidad en ejercicio de los derechos y deberes consagrados en el numeral 6° del artículo 240 (interponer acciones públicas de inconstitucionalidad contra leyes y actos legislativos) y el numeral 7° del artículo 95 (acceder al desempeño de funciones y cargos públicos) de la Constitución Política de 1991, argumentando que una disposición normativa contraviene la Carta Política.

La Acción Pública de Inconstitucionalidad es un mecanismo de protección en donde el ciudadano es facultado para demandar ante la Corte Constitucional los actos, leyes o Decretos que contravengan la Constitución Política la cual procede en contra de e (i) Los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen sólo por vicios de procedimiento (ii) Leyes, tanto en su contenido material, como por vicios de procedimiento en su formación y (iii) Decretos con fuerza de ley expedidos con fundamento en artículo 341 de la misma norma. (Rondon,2018).

Para materializar el objetivo general de este proyecto de investigación, se plantea la interposición de una acción pública de inconstitucionalidad contra el numeral 6° literal a) y b) del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021) y los literales b) y c) del numeral 7° del artículo 152 de la misma Ley 1437 (modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021).

Esta acción pública de inconstitucionalidad debe demostrar ante la Corte Constitucional una duda razonable sobre la adecuación de dichas normas con la Constitución Política de Colombia, conforme a los artículos 240 numeral 6° y 241 de la Carta Política.

De conformidad con el numeral 1° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, la demanda de inconstitucionalidad deberá mencionar la norma acusada, especificando el apartado determinado que genera la vulneración a los derechos fundamentales aludidos como agredidos.

En ese sentido, al presentarse la Demanda aludida, se deberá mencionar la norma demandada así : Numeral 6°, literal a) y b) del artículo 151 de la ley 1437 de 2011 modificada por el artículo 27 de la ley 2080 de 2021 y los literales b) y c) del numeral 7° del artículo 152 de la ley 1437 de 2011 modificada por el artículo 28 de la ley 2080 de 2021.

Que la norma acusada, debe estar soportada en unos cargos que fundamentan la vulneración de la norma a los derechos fundamentales aludidos. En ese sentido, se propondrían tres (3) cargos pretendiendo demostrar la inconstitucionalidad de la norma así:

CARGO PRIMERO: Las disposiciones demandadas reflejan una situación de desigualdad con respecto a la asignación de competencia de única instancia para los tribunales administrativos en comparación con los procesos de la misma naturaleza y para el mismo sujeto pasivo de la norma, cuya competencia es en primera instancia para los tribunales bajo el estándar de que en el artículo 152 los sujetos pasivos son funcionarios de ciudades capitales o de más de 70.000 habitantes, esto refleja un trato diferencial entre dos sujetos iguales, ya que si se analiza desde la arista de la calidad de los funcionarios tanto el personero de una ciudad capital como el

de un municipio no capital de departamento es la misma, los dos sujetos pasivos tiene la calidad de Personero, por tanto se prevé un trato desigual entre dos sujetos con las mismas características en cuanto a su calidad de servidores públicos.

Se exhortara a la corte de hacer este análisis, pero dentro de lo que se puede constar ya es válido afirmar que existe una vulneración al derecho de la igualdad, y que no existe un fundamento de proporcionalidad y razonabilidad frente a la vulneración de del derecho alegado en este cargo, por eso es pertinente fundamentar este cargo, porque las disposiciones de asignación de competencia jurisdiccional para los procesos de nulidad electoral aludidas como inconstitucionales, constituyen una clasificación injustificada de competencias, delimitando el acceso de justicia y sobre todo generando un trato diferencial para destinatarios con la misma calidad, como se puede constar en la comparación de normas en la justificación de este cargo.

CARGO SEGUNDO: Se establece que los articulados parciales mencionados demandados van en contravía con el artículo 29 de la CP. La expresión establece una contravía con el debido proceso, ya que se vulnera la oportunidad legal de tener una segunda instancia, no se le permite al sujeto pasivo del numeral 6° literal a) y b) del artículo 151 de la ley 1437 de 2011, impugnar la sentencia, y este precepto tiene garantía constitucional, por lo tanto la expresión demandada al determinar la clasificación de competencias genera un desequilibrio constitucional al debido proceso y desconoce garantías propias del proceso, como lo son la oportunidad procesal de controvertir el fallo cuando se causa un agravio injustificado a las partes, esto como garantía procesal de la buena administración de justicia, garantizando así un orden justo, y en este punto se trae a colación por medio de un engranaje argumentativo, el cargo primero que establece que la expresión demanda iría en contravía de los fines esenciales del estado al permitir que se genere un desequilibrio en el fin esencial del estado de garantizar un orden justo.

Al respecto, el artículo 25 de la convención americana de derechos humanos (pacto de san José) avalada mediante el artículo 93 de la CP, para estar dentro del ordenamiento jurídico con la misma jerarquía que la constitución, establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido ante los jueces y tribunales que le amparen contra actos que violen sus derechos y que en razón a eso, los estados firmantes se comprometen a garantizar la previsión de un sistema legal que decida sobre los derechos de las personas que interpongan recurso, desarrollar vías que abran la posibilidad de recursos judiciales y garantizar el cumplimiento de las disposiciones internacionales en las decisiones judiciales.

A partir de este precepto internacional, se deduce que el debido proceso constituye un componente integral del funcionamiento de la administración de justicia y garantiza el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Este derecho trasciende la mera fijación de competencias o ritualismos procesales, abarcando un conjunto amplio de garantías individuales, como la libertad de movimiento, el derecho de defensa, el habeas corpus, la doble instancia, la no autoincriminación y otras protecciones fundamentales.

La expresión demanda expresa una vulneración al debido proceso porque se está violentado el acceso a la administración de justicia por cuanto se establecen unas circunstancias que generan desequilibrio en el orden justo que debe de garantizar la administración de justicia, la expresión delimita el acceso a la justicia al no permitirle a los alcaldes y funcionarios de corporaciones públicas municipales llevar a cabo un proceso de impugnación o de doble instancia en los procesos de nulidad electoral, ya que el legislador ignora el precepto constitucional del debido proceso y clasifica la competencia del mismo proceso y de los mismos sujetos procesales en dos diferentes categorías de competencia, generando una ineficaz impartición real de justicia al permitir que los requisitos procesales formalistas tuvieran más importancia que la naturaleza jurídica del proceso e ignorando lo sustancial en el asunto de la acción electoral.

Existe una desproporcionalidad evidente en las garantías procesales otorgadas a sujetos procesales de igual condición en los procedimientos de única instancia de nulidad electoral. La naturaleza electoral del proceso impide que la calidad del sujeto asegure el acceso a derechos esenciales como la impugnación, la segunda instancia y el principio de igualdad, generando un trato desigual entre partes equivalentes.

Se ha demostrado que esta asignación de única instancia responde principalmente a la descongestión judicial. No obstante, resulta imprescindible comparar las vías de impugnación disponibles en única instancia con las de primera instancia, para evidenciar el trato desigual sufrido por sujetos en idénticas condiciones.

La demanda de inconstitucionalidad fue radicada a través de la página oficial de la Corte Constitucional, constituyendo un anexo integral de este trabajo investigativo, con fecha de registro el 3 de abril de 2025.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el presente documento es la consolidación de un trabajo investigativo de años de proceso, en el cual se han venido acervando elementos probatorios que permitieran corroborar la teoría que se plantea, en el año 2019, la Corte Constitucional resuelve

demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 9° del artículo 151 y contra el numeral 8° parcial, del artículo 152 de la ley 1437 de 2011, presentada por el Demandante Juan Camilo Méndez Londoño, magistrado sustanciador Luis Guillermo Guerrero Pérez, mediante Sentencia C-605 de 2019, en la cual se Declara la exequibilidad de los cargos analizados.

No obstante, a lo anterior, al revisar los argumentos de la corte en dicha providencia, se puede entender, para el suscrito, que la Corte Constitucional, acepta que la asignación procesos de única instancia en la nulidad electoral, obedece a la necesidad de garantizar la descongestión judicial.

En ese orden de ideas, resulta palpable para el suscrito, concluir que la tesis adoptada por la Corte Constitucional, genera una tendencia hacia favorecer la necesidad que la proporcionalidad en la norma.

La Corte Constitucional desconoce la prevalencia del bloque de constitucionalidad, al ignorar los preceptos de debido proceso y segunda instancia establecidos en los tratados internacionales, al establecer en su parte considerativa: “ (...) el fin de garantizar una pronta y cumplida justicia es constitucionalmente imperioso, (...), además al no estar prohibido sino permitido por la constitucional, es idónea para lograr el fin perseguido; y que, en este caso el legislador no trasgredió ninguno de los límites a los que está sometido”. (Corte Constitucional,2019)

En mérito de la opinión del suscrito, la corte constitucional da prevalencia al principio constitucional de libertad de configuración legislativa, y desconoce postulados agredidos como la segunda instancia, el debido proceso y la igualdad, los cuales, como se ha argumentado en el presente consolidado documental, son vulnerados por la disposición de prohibir el usar el recurso de apelación contra las sentencias dictadas en la nulidad electoral de única instancia.

En consecuencia, este trabajo investigativo propone que, de no prosperar la abolición total de los procesos de única instancia en nulidad electoral, se modifique el flujograma procesal para incorporar un momento específico que permita la modificación, aclaración, revisión y corrección de la sentencia, fortaleciendo así las garantías procesales.

El proceso de nulidad electoral en única instancia, está definido en el siguiente flujograma:

Figura 4

Flujograma proceso de nulidad electoral en única instancia



Fuente. Elaboración propia

En virtud de lo expuesto, el flujograma del proceso, no da lugar a la interposición de recurso de apelación, de conformidad con lo ya expuesto en anterioridad.

En consecuencia, este trabajo investigativo propone modificar el proceso de nulidad electoral en única instancia, respetando el amplio margen de configuración legislativa sin abolir la

estructura procesal vigente. La alternativa consiste en incorporar una audiencia de fijación definitiva de sentencia, tramitada como incidente voluntario a solicitud del procesado condenado —exclusivamente cuando la sentencia sea condenatoria y no absolutoria—, ante el mismo juez y bajo las causales de apelación aplicables a los casos de primera instancia en nulidad electoral.

La audiencia de fijación definitiva de sentencia surge como mecanismo necesario para contrarrestar las afectaciones a la igualdad, el debido proceso, la segunda instancia y la seguridad jurídica del procesado condenado en única instancia de nulidad electoral. Esta herramienta procesal materializa la estabilidad institucional de la administración de justicia, permitiendo identificar vacíos en la sentencia y corregir efectos contrarios a postulados constitucionales de protección fundamental.

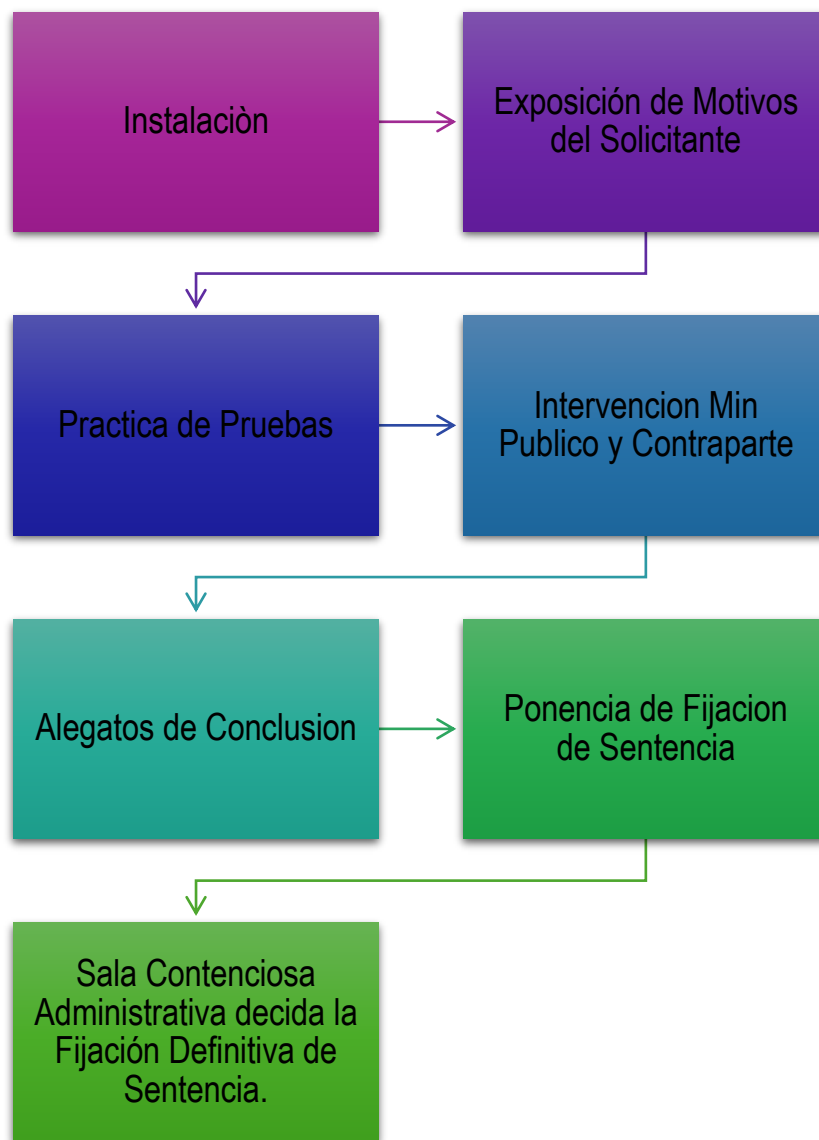
Así las cosas, se tramitaría el recurso de apelación, sin que ello desconozca que el proceso se trata de única instancia, sino que será una etapa procesal adicional, voluntaria e incidental que se tramitara bajo las siguientes reglas:

- **Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia:** La sentencia que se dicte dentro del proceso de nulidad electoral de única instancia ante el tribunal administrativo, podrá solicitar, una única vez, la instalación de Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia, con el fin de revocar, reformar, revisar y/o corregir la decisión adoptada en la audiencia de alegatos y juzgamiento.
- **Oportunidad y Presentación:** El que solicite la instancia de Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia, deberá de argumentar las razones por las cuales se sustenta la solicitud, mediante escrito radicado ante el magistrado que haya tomado la decisión dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la sentencia.
- **Pruebas y Solicitudes.** En el escrito de sustentación de solicitud de Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia, se podrán solicitar la practica de nuevas pruebas no tenidas en cuenta dentro del proceso, solicitar la revocatoria, revisión, corrección, aclaración y reforma de la sentencia de conformidad con el argumento jurídico.
- **Admisión y Rechazo.** La Solicitud de Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia, deberá sustentarse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la sentencia, ante el mismo magistrado o sala que haya tomado la decisión, y su admisión o rechazo será motivado mediante Auto susceptible de recurso de queja, y deberá cumplirse al menos uno de los siguientes elementos para concederse.

- a) Que existan elementos dentro de la sentencia que efectivamente conduzcan al error.
 - b) Que exista error formal y material en la interpretación y valoración probatoria.
 - c) Que existan factores que determinen la vulneración de derechos fundamentales y la inobservancia de tratados internacionales.
 - d) Que existan pruebas no valoradas que puedan cambiar el sentido del fallo.
 - e) Que exista una interpretación o aplicación incorrecta de la norma.
 - f) Que exista vicio del procedimiento.
 - g) Falta de motivación de la sentencia.
 - h) Indebida actuación de las partes.
- **Tramite.** Del Auto de admisión de la solicitud de instalación de Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia, se dará traslado por tres (3) días hábiles a la otra parte y al ministerio publico para que ejerza su derecho de contradicción y solicite la practica de pruebas en los términos del articulo 212 del CPACA y presente concepto respectivamente. Una vez agotado el traslado, el magistrado que profirió la sentencia, dictara mediante auto, la fecha y hora de la audiencia de fijación Definitiva de Sentencia, toda vez que no podrán transcurrir mas de treinta (30) días hábiles desde el cumplimiento del término de traslado.
 - **Instalación de la Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia.** La Audiencia Definitiva de Sentencia, se instalará ante el magistrado que haya tomado la decisión, en la cual se escuchará a la parte recurrente de la audiencia, se dará la palabra de intervención a la otra parte, se escuchará al ministerio público, se practicarán las pruebas decretadas y se dará paso a alegatos y conclusiones al recurrente.
 - **Fijación Definitiva de Sentencia.** El Magistrado que curso la Audiencia, propondrá ponencia de fijación definitiva de sentencia, dentro de los cinco (5) días siguientes a la celebración de audiencia, la cual será sometida a aprobación de la sala contenciosa administrativa en audiencia formal con presencia de las partes y del ministerio público.

Figura 5

Flujograma de la Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia



Fuente. Elaboración propia

De conformidad con lo anterior, la Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia constata varias características a ser tenidas en cuenta.

Una de las características más importantes, es que la Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia solo aplica para los procesos de Nulidad Electoral de Única Instancia tramitados ante el

Tribunal Administrativo y que su naturaleza de incidental, voluntaria y que procede bajo unas causales específicas.

Se puede también observar, que si trámite es una mixtura de trámite de reposición y apelación, ya que se consagra la esencia de alzada ante sentencia, pero sin modificarse la naturaleza jurídica de única instancia.

Aunque se prevé una posibilidad de recurrir contra la sentencia, esta no equivale a un trámite de apelación propiamente dicho, sino a la incorporación de una etapa procesal adicional de solicitud voluntaria, tramitada de manera incidental cuando se cumplan los elementos específicos para su procedencia.

La finalidad de la etapa procesal propuesta, es la de materializar la seguridad jurídica, ya que, al limitarse la interposición de recursos de apelación y segunda instancia, se genera una inseguridad en las partes, quienes tienen derecho a una decisión judicial ajustada en derecho, bajo la premisa de garantizar justicia y cumplir con los derechos fundamentales que avala el estado como premisa de estabilidad de organización social.

La comunidad jurídica puede exponer situaciones que permitan entrever vacíos o lagunas legales y permitir la construcción de un orden jurídico estable y justo.

La previsibilidad de las decisiones judiciales otorga certeza sobre el contenido material de los derechos y obligaciones de las personas. Dicha certeza solo es posible cuando existe la convicción de que, en principio, los jueces han interpretado y continuarán interpretando el ordenamiento jurídico de manera estable, coherente y consciente.

Este proyecto académico pretende generar medios que permitan la materialización de la certeza jurídica, ya que la falta de seguridad jurídica puede conducir al desorden social, ya que los ciudadanos no conocerían el contenido de sus derechos y de sus obligaciones. La seguridad jurídica se encuentra estrechamente vinculada con el principio de buena fe, consagrado en el artículo 83 de la Constitución, del cual se deriva el principio de confianza legítima. Esta garantía adquiere su plena dimensión constitucional cuando el respeto por los propios actos se extiende también a las autoridades judiciales, proscribiendo comportamientos que, aunque cuenten con algún sustento legal formal, resulten irracionales, conforme a la máxima latina *venire contra factum proprium non valet*. (Corte Constitucional, 2001).

La confianza legítima es un principio general del derecho que tiene anclaje constitucional y se inspira en la manera como se abordan problemáticas relacionadas con las decisiones,

actuaciones, hechos y omisiones de la administración al variar la decisión previsible que se espera dentro del proceso judicial. (Consejo de Estado, 2011)

La asignación de competencia de única instancia en procesos electorales contencioso-administrativos genera un desconocimiento flagrante a la garantía de certeza. La seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para eludir la jerarquía normativa, particularmente cuando ello compromete la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas. (Corte Constitucional, 2012)

En virtud de garantizar una seguridad y estabilidad para los sujetos procesales de los procesos electorales contenidos en el contencioso administrativo, es que se proponen alternativas que permitan generar una certeza de proceso ajustado a los postulados normativos. La seguridad jurídica se vincula directamente con la igualdad establecida en el artículo 13 superior, al prescribir que todas las personas deben de recibir el mismo trato y protección de las autoridades.

En efecto, si las decisiones judiciales no fueran previsibles o las reglas y soluciones adoptadas en el pasado resultaran cambiantes e inestables, los ciudadanos no podrían esperar que el asunto que someten a la jurisdicción sea resuelto de la misma forma. Así las cosas, la seguridad jurídica es una condición necesaria para garantizar el mandato de igualdad previsto en el artículo 13 de la Carta. (Corte Constitucional, 2015)

En virtud de lo anterior, la postura de alternativas que permitan la materialización de la seguridad jurídica y de la igualdad en las actuaciones judiciales, se basa en la necesidad de que la constitución Política reconocer que la función de los jueces se encuentra sometida al imperio de la ley, lo cual no solo es una garantía de imparcialidad y autonomía sino de igualdad en tanto el punto de partida y de llegada de las actuaciones judiciales es al aplicación de la ley, la observancia de la constitución y la interpretación de los postulados internacionales.

CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES

La conclusión del presente trabajo de investigación se divide en diferentes apartados que se abordaran de la siguiente manera. En primera vista, se establecerá una conclusión general de cada uno de los capítulos que se abordaron a través del presente documento y que dieron respuesta los objetivos específicos planteados, y a continuación, se presentará la conclusión general de todo el proyecto, con el fin de establecer como a partir del análisis establecido previamente se identifica y comprueba la problemática, se aborda una propuesta y se proponen alternativas que pretenden solucionar la problemática, de manera suficiente y con conexión lógica y adecuada a nivel doctrinario, jurisprudencial, normativo y argumentativo.

Así las cosas, los procesos de nulidad electoral, para personeros y funcionarios diferentes de voto popular son tratados en Única Instancia de acuerdo a la localidad y población, sin que haya lugar a dudas de competencia funcional de primera instancia para estos casos, en razón a que, como se dejó claro en la línea jurisprudencial establecida en el capítulo 1º, la postura de los tribunales administrativos, juzgados administrativos y Consejo de Estado son claros.

La duda de que los procesos de nulidad electoral podrían ser tramitados en primera instancia sin importar localidad o población, fue desvirtuada de manera fehaciente con el análisis de las providencias judiciales, a través de línea jurisprudencial, que dejaron clara la postura de aplicación directa de la ley de competencia de juzgados y tribunales administrativos de conformidad con la modificación incluida en la ley 2080 de 2021.

Es por eso, que el analizar los procesos de nulidad electoral a partir de providencias judiciales dictadas antes de la entrada en vigencia de rigor de la ley 2080 de 2021, no tiene sustento para la presente investigación, en razón a que se dejó en evidencia que la regla de competencia para nulidad electoral de conformidad con la localidad, población y la naturaleza del cargo es clara y taxativa.

Se determina de manera definitiva, que efectivamente existe una diferenciación de tratamiento procesal para los funcionarios, personeros y contralores dependiendo de la población y si es o no capital de departamento, estableciendo de esta manera, más garantías para unas localidades que para otras, sin importar la calidad del sujeto procesal, el cual, en ambas localidades, sin importar su población, son de igual naturaleza jurídica.

La asignación de competencia de única instancia en los procesos electorales consignados en la ley 1437 de 2011 y sus complementaciones generan la imposibilidad de controvertir la sentencia. Dicha disposición restrictiva contiene su fundamento en la libertad de Configuración Normativa de la cual goza el legislador.

Que, de igual manera, al momento de instaurar el procedimiento de única instancia en las nulidades electorales con la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011, el país atravesaba por un momento en donde la estructura del contencioso administrativa se venía organizando dentro del nuevo procedimiento establecido con la entrada en vigor de la nueva ley. La forma en que el ciudadano fue asumiendo el uso de las acciones de controversia administrativa fue paulatino, no permitiendo dilucidar desde su entrada en vigencia aquellos vacíos que con los años iban a ocasionar estudios que discutirían la constitucionalidad de sus disposiciones.

La mayor actividad de nulidades electorales promovidas en la última época en el país, fue el promovido contra los personeros municipales que presentándose a los concursos de méritos y una vez adoptada la lista de elegibles y su posterior expedición de acto de elección, se han visto incursos en debates legales en donde al declarar la nulidad de elección, solo han podido instaurar acciones de tutela que han sido resueltas de manera negativa por cuanto el juez considera que la vía tutela no es el medio para discutir providencias jurídicas.

Que es acá, cuando se concluye que la proporcionalidad de la norma que establece procedimientos de única instancia en la nulidad electoral, se encuentra desajustada. La fórmula de necesidad, adecuación e idoneidad para la organización de procedimientos judiciales si cuenta con fundamento, sin embargo, la proporcionalidad de establecer procesos de única instancia en la nulidad electoral no encuentra fundamento si se observan las circunstancias de población o ciudades capital o no de departamento. A la luz de la constitución política, se restringe la segunda instancia, que, si bien no es parte del núcleo esencial del debido proceso, si genera un trato desigual, al no permitir a sujetos con iguales funciones y calidades, acudir a la impugnación de sentencia.

Este compilado teórico ha demostrado que el argumento central de la disposición de procesos de única instancia en la nulidad electoral, obedece a la protección de la economía procesal y al descongestionamiento judicial que presenta los despachos

Se ha podido dilucidar que las razones por las cuales existen procesos electorales de única instancia, son a razón de que: a) el legislador cuenta con amplio margen de configuración

legislativa; 2) a criterio del Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2019) la Segunda instancia no es una garantía absoluta ni debe reconocerse de manera forzosa en todos los procesos ya que no hace parte del núcleo esencial del debido proceso y c) Evitar la Congestión del Juez que conocería de la apelación, y descongestionar los despachos de los juzgados administrativos.

Al limitar el recurso de apelación en la nulidad electoral únicamente a funcionarios de municipios con más de 70.000 habitantes o que sean capital de departamento si reduce de manera significativa los asuntos de lo que se ocupa el Consejo de Estado, y los juzgados administrativos, cargando dichos procesos al tribunal administrativo, ya no en primera instancia, como se manejaba antes de la ley 2080 de 2021, sino que ahora en única instancia, permitiendo de esta manera, disminuir la carga procesal de los juzgados administrativos y evitando la imposición de recursos de apelación que tendrían que resolver el Consejo de Estado.

Es así, que la restricción de derechos fundamentales que se legitima por el legislador en aras de garantizar la economía procesal al descongestionar despachos, no cumple con la proporcionalidad necesaria para justificar la restricción de derechos fundamentales, siendo plausible concluir, que dicha restricción no cuenta con legitimidad de proporcionalidad, configurándose ya no una restricción sino más bien una vulneración de derechos fundamentales.

El derecho fundamental que más se afecta es la Igualdad, desde su concepto de Derecho Fundamental, Principio Rector y Garantía Constitucional. Como bien se desarrollo en los preceptos anteriores, la igualdad es un concepto de multidimensional protección por ser catalogado como principio, derecho y garantía (Corte Constitucional, 2017). De esta manera, la igualdad puede entenderse a partir de tres dimensiones:

- i) formal, lo que implica que la legalidad debe ser aplicada en condiciones de igualdad a todos los sujetos contra quienes se dirige; y, ii) material, en el sentido garantizar la paridad de oportunidades entre los individuos; y, iii) la prohibición de discriminación que implica que el Estado y los particulares no puedan aplicar un trato diferente a partir de criterios sospechosos contruidos con fundamento en razones de sexo, raza, origen étnico, identidad de género, religión y opinión política, entre otras.*

Ahora bien, al dejarse en entredicho, a partir de la conclusión arrojada tras el desarrollo del Test de Proporcionalidad, la ley permitió la vulneración del Derecho a la Igualdad, al establecer

tratos diferentes para sujetos iguales. El criterio de diferenciación del sujeto, el cual es un criterio que se tiene en cuenta al momento de determinar competencias para el conocimiento de procesos de administración de justicia, en el caso concreto de la Nulidad Electoral, no obedece a la proporcionalidad entre la calidad del sujeto y la vulneración del derecho.

La Igualdad permite establecer la máxima de que las reglamentaciones normativas deben de ser equitativas entre equivalentes. En ese orden de ideas, la libertad de configuración legislativa, que estableció que los funcionarios de ciudades capitales o de mas de 70.000 habitantes si contaban con la posibilidad de impugnación por ser un proceso de primera instancia y los de ciudades no capitales o con menos de 70.000 habitantes no pudiera acudir a la impugnación, genera un trato desigual entre sujetos iguales.

La inobservancia de la igualdad en el trato procesal de sujetos de iguales calidades, vulnera no solo la garantía de trato proporcional, sino que genera un vacío jurídico en cuanto a que se pierden garantías de seguridad jurídica. De igual manera la administración de justicia, para que cobre fuerza en la sociedad, debe de velar por la consecución de la verdad bajo unos conceptos procesales de defensa, protección, contradicción e impugnación.

La seguridad del sujeto procesal en la nulidad electoral de única instancia, se ve limitada al arbitrio del juez, que, sin permitir la apelación, tomara decisiones que, sin ser controvertidas generan consecuencias que, en algunos casos, no deberían soportarse por algún error procesal que se cometa. Los errores judiciales, por su propia naturaleza siempre serán imputables al juzgador. Los errores judiciales traen como consecuencia el pronunciamiento de una resolución injusta. (Marroquín, 2000).

Es por lo anterior, que el operador de la justicia en Colombia, al inobservar regulaciones legales, fundamentos procesales, interpretar de manera errada las pruebas, no acudir a la sana crítica y las máximas de la experiencia, puede aludir a decisiones judiciales que generen una consecuencia, que para el sujeto procesal de única instancia, es inimpugnable.

El hecho de que el legislador restrinja derechos con el argumento de descongestionar los despachos judiciales, no genera la proporcionalidad de la norma con respecto a la restricción, agrediendo al equilibrio de la norma en cuanto a su fin, permitiendo afirmar que dicha restricción se transforma en vulneración cuando el fin de la restricción no satisface el cumplimiento de la constitución.

Al entender que la asignación de procesos de única instancia obedece a medidas de descongestión judicial, permiten concluir que la igualdad es un derecho, principio y regla que se desconoció por defender la tesis de congestión judicial, a lo cual es claro sostener la postura de que la congestión de los despachos judiciales no es óbice de vulnerar la igualdad con la cual gozan todas las personas que por el simple hecho de nacer se le otorga.

Al desconocerse la Igualdad del sujeto procesal, se desconoce a su vez, la seguridad jurídica, la segunda instancia, el debido proceso y sobre todo, se desintegra el concepto de administración de justicia, ya que la sociedad pierde confianza sobre las instituciones lo cual sostiene un Estado. Es de analizar, que la restricción de segunda instancia, afecta al mayor porcentaje de sujetos procesales de nulidad electoral ya que, del total de municipios del país, la mayoría no llega a los 70.000 habitantes y tampoco son capital de departamento. El sujeto procesal al no contar con mas recursos para impugnar una sentencia, desconoce la confianza sobre el Estado y genera el desequilibrio social que repercute en los desórdenes cívicos ocasionados por la fuerza autoritaria de un estado que desconoce postulados constitucionales.

Así las cosas, de conformidad con el test de proporcionalidad realizado, se concluye que el fin perseguido con la norma analizada no es proporcional por cuanto se restringen derechos a su paso bajo una premisa que desconoce la aplicación directa de la constitución en las normas, basando la restricción en razones de descongestión judicial, argumento que no construye un fin esencial y que rompe el equilibrio de proporcionalidad entre restricción y fin conseguido, siendo así evidente concluir que existe vulneración de derechos de igualdad, debido proceso, segunda instancia y acceso a la justicia.

La vulneración de postulados constitucionales, internacionales, doctrinarios y garantías establecidas dentro del ordenamiento jurídico con la disposición de procesos electorales de Única Instancia en el Contencioso Administrativo, al establecerse la imposibilidad de impugnación, deja al sujeto a la deriva de medidas legales, que sin estar consagradas dentro del procedimiento de impugnación, podrían llegar a utilizarse a modo de ultima opción.

Como se soslayó en el capítulo 3º del presente proyecto académico, al sujeto procesal, al no poder contar con el Recurso de Apelación, puede, si se presentan las circunstancias específicas para su interposición, invocar el Recurso Extraordinario de Revisión si aplican las causales o intentar la acción de tutela contra providencia judicial, lo cual, se ha sostenido, no es el medio o instancia para definir decisiones judiciales.

En teoría, se argumentó que al existir una vulneración a derechos fundamentales por la falta de opción de acudir a la Apelación en los procesos de Única Instancia, sería procedente apelar a la Acción de Tutela para discutir decisiones judiciales. Sin embargo, la acción de tutela no es procedente para dirimir derechos litigiosos que provengan de la interpretación de la ley, y tampoco procede para resolver conflictos judiciales cuyas competencias se encuentren claramente señaladas en el ordenamiento jurídico Colombia, ya que se llegaría a concluir que el juez constitucional podría sustituir al juez ordinario (Consejo de Estado, 2014)

En razón a lo anterior, al determinarse que la imposibilidad de procedencia de recurso de apelación en procesos de única instancia cuenta con fundamento legal en el artículo 151 de la ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 27 de la ley 2080 de 2021, se propuso la radicación de Demanda Publica de Inconstitucionalidad. Sin embargo, el suscrito presento demanda de inconstitucionalidad alegando la afectación a los derechos de igualdad, debido proceso, segunda instancia y otros, la cual fue resuelta mediante sentencia C-605 de 2019, en la cual se Declara la exequibilidad de los cargos analizados. Las razones establecidas por la Corte Constitucional, conllevan a la teoría de defensa hacia la necesidad de la proporcionalidad de la norma para garantizar la descongestión judicial, al argumentar, que, si todos los procesos fueran apelables, no habría tribunales con la capacidad de resolver las impugnaciones.

Es así, como se concluye en anterioridad, que la interpretación de la Corte Constitucional con respecto a la Segunda instancia, no ostenta que sea una garantía jurídica en los procesos sancionatorios, garantizándolo solamente en los procesos penales, y permitiendo que el legislador restrinja y permita a su arbitrio los derechos fundamentales, basado en la tesis de libertad de configuración legislativa,

En virtud de lo expuesto, el suscrito procede a concluir, que la única opción para poder generar alternativas reales al sujeto pasivo, de manera razonable, sin que sea necesaria la reforma completa del procedimiento contencioso administrativo, es permitir, con la creación de una audiencia adicional, la posibilidad de contravención de la providencia dictada por el juez de única instancia.

Esta audiencia, explicada con detenimiento en el Capítulo 3° del presente trabajo, permite al sujeto procesal, invocar las causales de apelación, la práctica de nuevas pruebas, la argumentación de alegatos y la posibilidad de controvertir la sentencia, que, si bien se argumenta ante el mismo juez que dicta la sentencia, la decisión será sometida a los magistrados de la sala

plena, quienes deberán de tomar la decisión en conjunto mediante ponencia presentada. La garantía de que exista una etapa adicional, que no es ni bien recurso de reposición ni recurso de apelación, susceptible a recurso de queja, asimilándose más al trámite de impugnación en procesos de pérdida de investidura ante el Consejo de Estado, permite garantizar mayor seguridad jurídica al sujeto procesal, materializa la igualdad, ya que, si bien se mantiene la naturaleza de única instancia, permite controvertir una decisión.

La Audiencia de Fijación Definitiva de Sentencia, materializa el trámite de contravención mediante un procedimiento especial, que permitiría dos cosas: a) la materialización del derecho de igualdad, la segunda instancia y la seguridad jurídica.; b) la continuidad de la organización de procesos de única instancia y primera instancia sin modificar todo el flujograma procesal establecido en el proceso contencioso administrativo y la garantía de seguridad jurídica en la administración de justicia

Se proponen varias alternativas dentro del presente proceso, sin alterar la organización establecida para la administración de justicia en lo contencioso administrativo. No obstante, a lo anterior, la idea central de la presente tesis, es que si se reconoce que existe una vulneración de derechos fundamentales por la asignación de procesos de única instancia, la meta ideal será abolir los procesos de única instancia.

Es así pues, que se plantea la conclusión general de la tesis, al determinar que se ha demostrado a lo largo del compilado teórico expuesto, que la asignación de procesos de única instancia en la Nulidad Electoral se aplica actualmente, que la restricción de los derechos constitucionales de los sujetos procesales no se encuentra proporcionada con el fin conseguido y que en razón a eso, se vulnera derechos fundamentales.

Se expuso a través del test de Proporcionalidad, que, si bien la ley que establece los procesos de única instancia para la nulidad electoral es necesaria, idónea y racional, también es desproporcionada, por cuanto la justificación diferencial de prohibición de apelación para los mismos sujetos y calidades no puede basarse en situaciones externas como el número de población de la ciudad o si es o no capital de departamento. Se comprobó que los procesos de única instancia en la nulidad electoral existen en razón a la necesidad de no coger los despachos judiciales.

El suscrito ha sostenido que la necesidad de organización procesal es viable, sin embargo no se pueden desconocer derechos fundamentales, principios rectores, garantías jurídicas y postulados internacionales. El hecho de que se de un trato diferencial a sujetos iguales, desentraña

una serie de acontecimientos que agreden garantías constitucionales a su vez. Si se dan tratos desiguales a sujetos iguales, se genera una desconfianza sistemática del administrado al desconocerse la seguridad jurídica que involucra el litigio de derechos.

La Segunda instancia es un postulado internacional adoptado por Colombia en su constitución política. Se expuso en anterioridad, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que la Doble Instancia no solo obedece a procesos que condenan el derecho a la libertad, es decir, lo meramente penal, sino que la segunda instancia debe de aplicarse a todo proceso que determine la solución de controversias ya sea condenatorias, sancionatorias y que definan el reconocimiento o no del derecho.

La nulidad Electoral, al tratarse de procesos que atacan la elección de un funcionario público, genera una gran repercusión y expectativa en la ciudadanía, que espera que la administración de justicia permita la organización civil y social. Al cometerse desconocimientos legales y procesales en la toma de decisiones por parte del juez en la nulidad electoral, y al no permitírsele al procesado, quien aspiraba o fungía como funcionario público la impugnación de la decisión, no solo se ve afectado el sujeto procesal, sino que genera un gran desorden social.

Si bien la ley 1437 de 2011, establece uno de los procesos judiciales mas garantistas y al ser una ley relativamente nueva, no se ha visto permeada a discusiones que refuten su efectividad. Sin embargo, postulados como el de la presente tesis, aportan a la idea de que las consecuencias, que si bien son debatibles en cuanto a su sujetamiento al ordenamiento jurídico, si genera un sentimiento de debilitamiento de la institucionalidad del estado, por cuanto el pueblo percibe la falta de garantías procesales para un funcionario público como un ataque de vulnerabilidad al pueblo que depende de los funcionarios públicos para la defensa de sus derechos.

Lo anterior permite entender la idea central de la tesis propuesta. La falta de posibilidades jurídicas de impugnación y contravención de la sentencia no solo genera consecuencias en el sujeto procesal, sino que al tratarse de sujetos que ejercen funciones publicas en el proceso de nulidad de elección, las consecuencias son sociales, al debilitarse la institucionalidad, la confianza en el estado y al generarse un ambiente de incertidumbre civil.

La Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el legislativo, deben de interpretar que la disposición de organización procesal que restringen derechos, genera grandes repercusiones, que talvez, al momento de proyectar la ley y analizar su procedibilidad, no tuvieron en cuenta la percepción social que generaría. En razón a lo expuesto, se propone la Audiencia Definitiva de

Sentencia, como un mecanismo de transición. Es de menester intentar entender que se deben de dar garantías para el sujeto procesal. La segunda instancia y la impugnación son aspectos que materializan el Estado Social de Derecho y la organización social.

Es así, como se da respuesta a la pregunta problema planteada, dando como conclusión de que efectivamente se restringen derechos al tramitarse nulidad electoral en única instancia, que no existe proporcionalidad en la restricción con el fin conseguido, razón por la cual, se configura vulneración, ya que los fines de la norma no son proporcionales con la restricción. La descongestión judicial no es óbice de restricción de garantías de orden constitucional, y el trato desigual a sujetos iguales es discriminación, inobservancia del debido proceso, restricción al acceso a la justicia y acrecienta la inseguridad jurídica.

Se estableció que la vulneración de derechos expuesta y argumentada, podría ser resuelta, primero, al solicitar su inexecutable ante la Corte Constitucional, o al proponer reforma estatutaria para ajustar procesos de nulidad electoral únicamente en primera instancia. Que de igual manera, se propuso etapa adicional procesal dentro de la nulidad electoral, con el fin de permitir al sujeto procesal discutir la sentencia proferida bajo unos requisitos y determinaciones establecidas, proponiendo la solución a la vulneración comprobada.

La investigación académica, convertida después en doctrina aplicable para la interpretación de las disposiciones legales, permiten entender de diferentes maneras una misma situación. La presente tesis pretendió demostrar que la promoción de la igualdad y la prevención de afectaciones constitucionales puede inclusive generar afectaciones a la sociedad.

La incertidumbre de la sociedad colombiana con respecto a la administración pública a lo largo de los años ha sido constante, y el hecho de que no se generen garantías para los funcionarios públicos, genera aun mas un sentimiento de desconfianza y debilitamiento de la sociedad.

La doctrina debe de servir para dar a entender situaciones que, aunque se pinten de apariencia constitucional, pueden generar graves afectaciones sociales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernal Pulido, C. (2002). *El juicio de la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bernal Pulido, C. (2003). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales* (871 págs.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bernal Pulido, C. (2005). Tribunal Constitucional, Legislador y Principio de Proporcionalidad, una respuesta a Gloria Lopera. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (74), 417-444.
- Bernal Pulido, C. (2014). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales: El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador* (4.^a ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Castillo Vanegas, N. (2021). *El derecho a la segunda instancia judicial como garantía convencional en el ordenamiento jurídico colombiano*. Universidad Externado de Colombia.
- Colombia. Congreso de la República. (1984, 2 de enero). *Decreto 01 de 1984 [Código Contencioso Administrativo]*. Diario Oficial No. 36.436.
- Colombia. Corte Constitucional. (1992, 1 de octubre). Sentencia C-543-1992, expedientes D-056 y D-092. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.
- Colombia. Corte Constitucional. (2001, 9 de agosto). Sentencia C-836-2001. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.
- Colombia. Corte Constitucional. (2006, 18 de mayo). Sentencia C-370-2006. Sala Plena. Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Vargas y Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, D.C.
- Colombia. Corte Constitucional. (2008, 15 de mayo). Sentencia C-483/08. Sala Plena. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.
- Colombia. Corte Constitucional. (2010, 23 de marzo). Sentencia T-217-2010, expediente T-2448264. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

- Colombia. Corte Constitucional. (2012, 28 de marzo). Sentencia C-250-2012, expedientes D-8590, D-8613 y D-8614 acumulados. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.
- Colombia. Corte Constitucional. (2015, 13 de mayo). Sentencia C-284-2015, expediente D-10455. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.
- Colombia. Corte Constitucional. (2016, 31 de agosto). Sentencia C-469-2016. Sala Plena. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C.
- Colombia. Corte Constitucional. (2017, 24 de enero). Sentencia T-030-2017, expediente T-5.151.966. Magistrada Sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Colombia. Corte Constitucional. (2019, 11 de diciembre). Sentencia C-605-2019, expediente D-13297. Magistrado Sustanciador: Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Colombia. (2011). *Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial 47956. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>
- Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2080 de 2021* (enero 25). *Diario Oficial No. 51.568*. https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_2080_2021.html
- Consejo de Estado. (2019, 31 de julio). Concepto Expediente D-13297. Ponente: Lucy Jeanette Bermúdez.
- Consejo de Estado. (2020, 13 de octubre). Sentencia Radicación No. 11001-03-15-000-2019-00119-00(REV). Consejero Ponente: Alberto Montaña Plata.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (2014, 6 de marzo). Sentencia radicación No. 25000-23-42-000-2013-00987-01(AC). Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.
- Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (2011, 15 de febrero). Sentencia radicación No. 11001-03-15-000-2010-01055-00. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (2011, 15 de febrero). Sentencia Radicación No. 11001-03-15-000-2010-01055-00. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2019, 21 de febrero). Oficio No. UDEA 19-330: Respuesta a solicitud. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

Consejo Superior de la Judicatura. (2025, 2 de abril). Oficio No. UDEAO25-1266: Respuesta derecho de petición. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico.

Corte Constitucional de Colombia. (1993, 12 de enero). Sentencia T-001-1993, expediente T-3668. Magistrado Ponente: Jaime Sanín Greiffenstein. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (1993, 26 de agosto). Sentencia C-345-1993, expediente D-229. Magistrado Ponente: Félix Hoyos Lemus. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-345-93.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1993, 26 de agosto). Sentencia C-345-1993, expediente D-229. Magistrado Ponente: Félix Hoyos Lemus. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-345-93.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1996, 18 de enero). Sentencia C-005-1996, expediente D-896. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 24 de octubre). Sentencia C-1104-2001, expediente D-3488. Magistrada Sustanciadora: Clara Inés Vargas Hernández. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 5 de junio). Sentencia C-710/01. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (2003, 7 de octubre). Sentencia C-900-2003, expediente D-4561. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-900-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2011, 25 de marzo). Sentencia C-203-2011, expediente D-8237. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-792 del 214. Sala Plena. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Bogotá, D. C.

Corte Constitucional de Colombia. (2014, 30 de octubre). Sentencia C-795. Sala Plena. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Bogotá, D. C.

Corte Constitucional de Colombia. (2014, 4 de diciembre). Sentencia C-951. Sala Plena. Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez. Bogotá, D. C.

- Corte Constitucional de Colombia. (2015, 13 de mayo). Sentencia C-284-2015, expediente D-10455. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co>
- Corte Constitucional de Colombia. (2017, 22 de febrero). Sentencia C-113-2017, expediente D-11576. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co>
- Corte Constitucional de Colombia. (2017, 24 de enero). Sentencia T-030-2017, expediente T-5.151.966. Magistrada Sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co>
- Corte Constitucional de Colombia. (2000, 12 de julio). Sentencia C-927-2000, expediente D-2807. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/>
- Corte Constitucional. (2019, 11 de diciembre). Sentencia C-605-2019, Expediente D-13297. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-605-19.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia C-083/21. [MP: Nombre del magistrado ponente]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/>
- Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 1271
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1984, 19 de enero). Opinión Consultiva OC-4/84: Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización (Serie A No. 4). Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006, 24 de noviembre). Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú: Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas (Serie C No. 158). Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012, 23 de noviembre). Caso Mohamed vs. Argentina: Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas (Serie C No. 255). Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_255_esp.pdf

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012, 31 de agosto). Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 2464. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012, 31 de agosto). Caso Furlan y Familiares vs. Argentina: Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Serie C No. 246). Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020, 8 de julio). Caso Petro Urrego vs. Colombia: Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas (Serie C No. 406). Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2024, 3 de junio). Caso Arboleda Gómez vs. Colombia: Fondo, reparaciones y costas (Serie C No. 525). Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_525_esp.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2022). Proyecto de Ley Estatutaria “por la cual se regula la impugnación de las sentencias condenatorias y los fallos sancionatorios para garantizar una segunda instancia”. Recuperado de <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2022-2023/PL-053S-2022-REGULA-LA-IMPUGNACION-DE-LAS-SENTENCIAS-CONDENATORIAS.pdf>
- Egaña, J. L. C. (1997). Hacia el Estado regional en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 24, 337.
- Egaña, J. L. C. (2022). *Derecho constitucional chileno: tomo I*. Ediciones UC.
- García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2002). *Curso de derecho administrativo I* (pp. 436-437). Civitas.
- Grupo de Investigación en Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia. (2019, 29 de julio). Documento institucional. Departamento de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia.
- Hart, H. L. A. (1997). Post Scriptum (El Concepto de Derecho). *Estudios Públicos*, (65). Recuperado de <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1111>
- Hernández, H. A. M. (2009). Algunas anotaciones en relación con la discrecionalidad administrativa y el control judicial de su ejercicio en el derecho urbanístico colombiano. *Rev. Digital de Derecho Admin.*, 2, 161.

- Jiménez, M. C., & Yáñez, D. A. (2017). Los procesos de única instancia en el Código General del Proceso: la garantía constitucional del debido proceso y la doble instancia. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 20(39), 87-104. <https://doi.org/10.18359/prole.2725>
- Kelsen, H. (2009). *Teoría pura del derecho* (4ª ed., 9a reimpresión). Eudeba.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*. Adoptada en San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Organización de los Estados Americanos. (1969, 22 de noviembre). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*. Entró en vigor el 18 de julio de 1978. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Pardo, Esteve, J. (2011). *Lesiones de derecho administrativo* (p. 100). Marcial Pons. Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Curso de derecho Administrativo I, Civitas. Madrid, 2002, pp. 436-437.
- Porras, E. (2015). *Providencia judicial*. Editorial UPTC.
- Procuraduría General de la Nación. (2019, 26 de agosto). Concepto 006633, expediente D_13297.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. ISBN 674-88014-5.
- Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio;; Expediente: 50001-33-33-008-2020-00062-00; 03 de julio de 2020.
- Tribunal Administrativo del Meta; Expediente 50001-33-33-008-2020-00062-03 (Principal), 500013333008-2020-00053-00 (Acumulado); M.P. Carlos Enrique Ardila Obando; 09 de septiembre de 2021.
- Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio Meta; Radicación: 50-01-33-33-002-2024-00111-00; 28 de mayo de 2024
- Tribunal Administrativo del Meta, Radicación: 50 001 23 33 000 2024 00201 00; M.P. Claudia Patricia Alonso Pérez; 12 de julio de 2024

Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja; Radicado:

150013333002202400033 00; 22 de febrero de 2024.

Tribunal Administrativo de Boyaca, despacho No. 6; M.P. Dayan Alberto Blanco Leguizamo;

Radicación: 15001-23-33-000-2024-00136-00; 21 de marzo de 2024.

Tribunal Administrativo de Boyacá, despacho 1, M.P. Laura Patricia Alba Calixto; Referencia:

15001-23-33-000-2024-00114-00; 12 de marzo de 2024.

Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 6, M.P. Félix Alberto Rodríguez

Riveros; Radicado: 15001 23 33 000 2024 00106 – 00; 23 de julio de 2024.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta; M-P. Omar Joaquin

Barreto Suarez; Rad: 15001-23-33-000-2024-00106-01; 15 de octubre de 2024.

Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2; M.P. Luis Ernesto Arciniegas

Triana; Expediente: 150013333012-2020-00032-01; 09 de febrero de 2022

Juzgado Quinto Administrativo Oral de Tunja; Radicación 150013333005-2024-00030-00; 22 de

febrero de 2024

Juzgado Octavo Administrativo Oral de Tunja; Radicado: 15001-33-33-008-2024-00028-00; 21
de febrero de 2024.

Tribunal Administrativo de Boyacá, Despacho No. 2; M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana;

Expediente: 15001-23-33-000-2024-00110-00; 01 de agosto de 2024.

Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, Radicación: 15001 33 33 011

2024 00030 00; 26 de febrero de 2026.

Juzgado cuarto administrativo de oralidad del Circuito de Tunja, 16 de febrero de 2026,

Radicación 150013333004 2026 00027 00; 16 de febrero de 2026.

Tribunal Administrativo de Boyacá, despacho No. 04; M.P. Lalo Enrique Olarte Rincon;

Expediente: 150012333000-2026-00080-00; 03 de marzo de 2026.

Tribunal Administrativo de Boyacá, despacho No. 06; M.P. Diego Mauricio Higuera Jiménez;

Expediente: 15001-23-33-000-2025-00337-00; 03 de marzo de 2026.

Tribunal Administrativo de Boyacá, despacho No. 04; M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana;

Expediente: 150012333000 202400432 00; 12 de marzo de 2026.

Tribunal Administrativo de Boyacá, despacho No. 05; M.P. Lalo Enrique Olarte Rincon;

Expediente: 150012333000-2025-00079-00; 12 de mayo de 2026.

Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Administrativo. (2019, 29 de julio). Concepto, expediente D-13297 [Concepto jurídico].

Dávila Newman, Gladys *El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales* Laurus, vol. 12, núm. Ext, 2006, pp. 180-205
Universidad Pedagógica Experimental Libertador Caracas, Venezuela