

Sentencia C-1081/05

REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Naturaleza jurídica

REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Constituye ley estatutaria en sentido material

REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Orden dada al Consejo Nacional Electoral para que lo envíe a la Corte Constitucional para el control de constitucionalidad/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Imposibilidad de exigir control previo/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Integral y oficioso en forma posterior

La circunstancia de que la Corte hubiese pedido la remisión para su revisión del Reglamento 01 del 25 de julio de 2003, numeración que implica que la norma entró en vigencia en esa fecha, descarta que la solicitud haya sido respecto del proyecto de resolución y que, en efecto, el control sea previo. Debe entenderse entonces que en su providencia, la Corte admitió que, dadas las circunstancias especiales en que se expidió la norma, el control oficioso e integral debía ser posterior, pues las normas objeto de estudio ya habían entrado en vigencia. En este sentido, cabe reiterar lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-155 de 2005 cuando la Corporación reconoció que por sus características especiales, el Reglamento 01 de 2003 no podía someterse a las mismas reglas que las leyes estatutarias, regla que, a juicio de la Corte, incluye la que obliga a ejercer un control previo sobre el proyecto correspondiente.

REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Requisitos de forma para la adopción de decisiones

REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Trámite en el Consejo Nacional Electoral/REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Ausencia de votación y aprobación de artículo

Aunque materialmente el contenido normativo del Reglamento 01 de 2003 es el propio de una ley estatutaria, formalmente el Reglamento es un acto administrativo. En este sentido,

las formalidades propias de las leyes estatutarias no le son exigibles. No obstante, del texto del artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003 es posible encontrar que el Congreso sí impuso al Consejo Nacional Electoral requisitos implícitos de forma, que deben ser verificados. El primero es el de que la regulación de los temas consignados en el artículo 263 constitucional debía expedirse dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la reforma constitucional. La Corte encuentra que, del análisis del texto del Acta N° 32, no se percibe que el Consejo Nacional Electoral haya discutido ni aprobado el artículo 22 del Reglamento 01 de 2003. La ausencia de votación y aprobación expresa de este artículo conlleva su inexecutable, pues, aunque el artículo 12 del Acto Legislativo no exigió formalidades particulares para la aprobación de las normas que encomendó elaborar al Consejo Nacional Electoral, es claro que el procedimiento de adopción de las decisiones de dicha Corporación debe sujetarse a las normas que regulan su funcionamiento ordinario.

#### REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Titulación como “reglamento”

No es relevante, desde el punto de vista constitucional, que el Consejo Nacional Electoral, en contravía del artículo 24 de la Resolución 65 de 1996, haya decidido nominar como “Reglamento”, el Reglamento 01 de 2003 pues, aunque la norma indicada prescribe que las regulaciones de carácter general, es decir, los reglamentos, deben llamarse “Resoluciones”, la divergencia en la titulación no incide en la vigencia de las normas que la componen, ni desvirtúa el hecho de que el Reglamento 01 de 2003 es la normativa con la cual el Consejo Nacional Electoral dio cumplimiento al encargo que le encomendó el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003. Por ello, atendiendo a la primacía de lo sustancial sobre lo formal y al hecho de que, de todos modos, el Reglamento 01 de 2003 fue fechado, numerado y está firmado por el presidente y el secretario de la Corporación, con lo cual se da cumplimiento al inciso final del artículo 24, la discrepancia en la nominación del acto del Consejo Nacional Electoral con la preceptiva de la Resolución 65 de 2003 no entraña un vicio constitucional que merezca ser censurado.

#### REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Contexto general normativo

REFORMA POLITICA-Finalidad

SISTEMA ELECTORAL MAYORITARIO-Finalidad

SISTEMA ELECTORAL PROPORCIONAL-Finalidad

SISTEMA ELECTORAL MIXTO-Finalidad

PERSONALISMO POLITICO AGENCIAMIENTO O AGENCIA POLITICA-Concepto

FORMULA HARE, FORMULA DE CUOCIENTE Y DE RESIDUO MAYOR O RESIDUO FUERTE-  
Concepto

FORMULA HARE, FORMULA DE CUOCIENTE Y DE RESIDUO MAYOR O RESIDUO FUERTE-  
Favorece la conformación de listas minoritarias elegidas con escasos márgenes de votación

UMBRAL MINIMO DE VOTACION-Finalidad

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Ambito de la potestad reguladora/ACTO LEGISLATIVO 01 DE  
2003-Otorgamiento de facultades extraordinarias al Consejo Nacional Electoral para regular  
elecciones territoriales

Por disposición expresa del artículo 265 de la Constitución Política, el Consejo Nacional Electoral goza de cierta potestad de regulación en materias propias de su competencia. Del texto de la norma constitucional se desprende que existe un ámbito de competencia que es propia del Consejo Nacional Electoral y que tiene fuente permanente y directa en la Carta Política, tal como ocurre para otras autoridades del Estado en las materias pertinentes a sus funciones. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha interpretado el artículo 265 como fuente de potestades de regulación en cabeza del Consejo Nacional Electoral, advirtiendo que dicha potestad se limita a la expedición de normas de naturaleza operativa y administrativa, destinadas a regular los temas propios de su competencia. Entendido así que el Consejo Nacional Electoral está investido por derecho propio de ciertas competencias de regulación, es posible entender también que las facultades conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2003 son facultades extraordinarias, excepcionales y de interpretación restringida, que se confieren no ya para desarrollar aspectos administrativos, subordinados y de mero detalle sobre la organización electoral, sino asuntos de rango de ley estatutaria. Ahora bien, tratándose de facultades excepcionales para proferir una reglamentación constitucional materialmente estatutaria, las competencias conferidas al Consejo Nacional Electoral por el constituyente derivado deben ser de interpretación restringida. Por ello, entiende la Corte,

deben estimarse otorgadas para desarrollar exclusivamente las materias reguladas por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, y no la íntegra reforma constitucional contenida en dicho Acto.

#### REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Contenido

##### ELECCIONES TERRITORIALES-Inscripción de candidatos de movimientos o grupos significativos de ciudadanos

Frente al hecho de que el inciso primero del artículo 1º del Reglamento 01 de 2003 disponga que también podrán presentar listas de candidatos, además de los partidos y los movimientos políticos, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, pese a que el inciso primero del artículo 263 constitucional sólo haga referencia a los partidos y movimientos políticos, esta Corte Constitucional considera que no existe reparo de inexecutable. Aunque válidamente podría pensarse que el Consejo Nacional Electoral excedió los límites de su función regulatoria al admitir en las contiendas a los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos -a pesar de que los mismos no fueron expresamente mencionados en el artículo 263 superior- esta Corporación considera que, a partir de una lectura complementada con el artículo 108 de la Carta Política, tal como quedó modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003, es posible afirmar que “Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos”.

##### PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL-Organismos sociales, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos

##### REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Presentación de listas y candidatos únicos en elecciones territoriales

Acorde con la intención de la reforma constitucional de fortalecer los partidos y evitar la proliferación de candidaturas sin soporte social y erradicar el agenciamiento de microempresas electorales, el Reglamento 01 de 2003 limitó la participación de los candidatos a una sola de las listas propuestas. El artículo constitucional reglamentado indica que “Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos”. Por ello, no tendría sentido, en la lógica de la

reforma, que un candidato hiciera parte de varias listas, es decir, de varios partidos, movimientos políticos, sociales, o diferentes grupos significativos de ciudadanos. La depuración de la actividad política exige mecanismos destinados a suprimir la inscripción múltiple de candidatos, pues ello permite que los electores tengan conocimiento exacto de la opción que se pone a su consideración; así como garantiza que el candidato sea elegido por quienes realmente lo consideran como su alternativa. Si la restricción impuesta por el párrafo primero del artículo 1º del Reglamento 01 no existiera, un candidato, inscrito en dos listas, recibiría los votos asignados a ambas, con lo cual, evidentemente, se distorsiona la voluntad popular expresada en las urnas.

CONSULTA INTERNA DE PARTIDOS O MOVIMIENTOS POLITICOS-Prohibición a los candidatos de inscribirse en listas de otro partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos

El párrafo segundo del Reglamento 01 de 2003 señala otra de las consecuencias derivadas de la restricción de la norma constitucional. Acorde con la política de reducir la atomización de campañas electorales, la reforma política pretendió que los partidos, movimientos y grupos representativos de ciudadanos presentaran listas únicas con candidatos únicos. En ese escenario, la norma reglamentaria prevé que si los candidatos han participado en consultas internas de sus partidos o movimientos políticos, no podrán inscribirse en listas de otro partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos. En este entendido, la norma se dirige no ya a los candidatos, sino a los aspirantes a candidatos que no lograron ser elegidos como tales en consultas internas de su respectivo partido o movimiento político. Por este camino, la norma sigue fiel a la política que inspira la reforma constitucional y pretende evitar que el aspirante a candidato que ha sido derrotado en una consulta interna, acuda a las huestes de otro partido o movimiento político para presentar de nuevo su nombre. La Corte encuentra que detrás de esta medida existe una legítima intención de solidificar y fortalecer el grado de representación que los candidatos tienen en relación con el partido o movimiento político o social del que recibe su apoyo.

ELECCIONES TERRITORIALES-Necesidad de aval

Con el aval como garantía escrita, el partido o movimiento hace propio el nombre del

candidato o de la lista que inscribe, y excluye tanto la posibilidad de que a su nombre se presenten a las elecciones otros que no cuentan con su apoyo, como la de inscribir él mismo otros candidatos o listas. En ese sentido, el artículo 2° que ahora se examina permite asegurar que se inscriban candidatos o listas únicas, y por ello sí existe una relación de conexidad material entre lo que prescribe dicha norma y lo regulado por el artículo 12 del Acto Legislativo. Conexidad material que lleva a concluir que el Consejo Nacional Electoral no excedió sus competencias extraordinarias al consagrar esta regla sobre aval al candidato o lista por parte del partido o movimiento que lo inscribe.

REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Exceso de las competencias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2003 al reglamentar régimen disciplinario interno de los partidos o movimientos políticos

Dado que el artículo 12 del Acto Legislativo no se refiere en absoluto al asunto del régimen disciplinario interno de los partidos o movimientos políticos, ni al llamado régimen de bancadas, la última frase del artículo 2° del Reglamento resulta inexecutable, pues al consagrar una exigencia tendiente a garantizar la disciplina interna de dichas instituciones, excede el ámbito de las competencias extraordinarias conferidas al Consejo Nacional Electoral, que debían ejercerse únicamente para desarrollar lo prescrito en el artículo 12 del Acto Legislativo.

REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Procedimiento de inscripción de listas y candidatos

REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Exceso de las competencias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2003 al establecer obligación de presentar informes o balances de ingresos y gastos de campaña

El párrafo del artículo tercero del Reglamento 01 de 2003, proferido por el Consejo Nacional Electoral, indica que “(e)n el momento de la inscripción se le informará a los responsables, sobre la obligación de presentar informes públicos o balances de ingresos y gastos de campaña dentro del término legal.” Dado que las competencias extraordinarias conferidas al Consejo Nacional Electoral son de interpretación restringida por su carácter excepcional, y que ellas se confirieron exclusivamente para reglamentar el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, esta Corte estima que el párrafo del artículo 3° del

Reglamento 01 de 2003, en cuanto se refiere a un asunto no contemplado en dicho artículo 12, excedió el ámbito material de las facultades otorgadas al referido Consejo. En tal virtud será retirado del ordenamiento jurídico por inconstitucional.

REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Requisitos para la inscripción de candidaturas

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Derecho a determinar el orden de los candidatos en las listas que inscriben/REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-No exceso de las competencias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2003 al regular la forma de establecer el orden de los candidatos en la lista

El derecho de los partidos y movimientos políticos y de los grupos significativos de ciudadanos a conformar y presentar listas, involucra el determinar el orden de los aspirantes dentro de las mismas listas, dado que el mecanismo de voto preferente es tan solo una opción, como lo señala el artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 cuando indica: “Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente”. Por lo anterior, la Corte estima que la disposición no excede el ámbito de las competencias conferidas al Consejo Nacional Electoral ni desconoce otra disposición superior. En efecto, aunque ella indica que el orden de los candidatos dentro de las listas que se inscriban será definido de conformidad con los estatutos internos de cada partido o movimiento político, asunto que pudiera pensarse que está por fuera de las competencias del Consejo, por estar relacionado con régimen disciplinario interno de los partidos o movimientos políticos, materia de la cual no trata el artículo 12 del Acto Legislativo, lo cierto es que en cuanto esta última norma superior sí se refiere expresamente al derecho de los partidos y movimientos de presentar listas, el tema del orden de las mismas guarda una relación de conexidad mínima con el aludido derecho, que le permitía al Consejo Nacional Electoral señalar la manera en la cual debe establecerse ese orden, prescribiendo al respecto que se determinaría según las indicaciones de los estatutos internos de cada partido, y no de cualquier otra forma, como por ejemplo podría ser la de los acuerdos a que llegaran los aspirantes.

ELECCIONES TERRITORIALES-Requisito de firmas para respaldar inscripción de candidatos de movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos

El requisito de cierto número de firmas que respalden la inscripción de candidatos a

corporaciones públicas y cargos uninominales por parte de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos se orienta a garantizar que los nombres y las listas postulados a la contienda electoral cuenten con un mínimo de respaldo popular, y tiende a hacer efectivo el propósito del constituyente de evitar la proliferación de inscripciones provenientes de agencias de intereses minoritarios. En este sentido, se ajusta al propósito general del Acto Legislativo, que pretende fortalecer los partidos y movimientos políticos popularmente respaldados. Los porcentajes de firmas exigidos para avalar la inscripción de candidatos o de listas por parte de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos respetan parámetros de proporcionalidad. Para el caso de las corporaciones públicas dicho respaldo se fijó en el veinte por ciento (20%) del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar en la correspondiente circunscripción electoral por el número de puestos por proveer. La fórmula se asemeja a la del cuociente electoral, pero se establece, no a partir de los votos emitidos, sino del número de ciudadanos aptos para votar, que viene a ser dividido por el número de curules. El veinte por ciento del resultado de esta división es el número de firmas exigido. De esta manera, tal número de firmas equivaldría al veinte por ciento del cuociente electoral, bajo el supuesto de que todos los habilitados para votar lo hicieran. Para el caso de las inscripciones de candidatos para gobernaciones o alcaldías, la fórmula es similar. Aquí el número de firmas es el equivalente al veinte por ciento (20%) del número de personas aptas para votar en la correspondiente circunscripción electoral, que no resulta desproporcionado ni por exceso ni por defecto, frente a los fines perseguidos por el Acto Legislativo.

**CAUCION, POLIZA DE SERIEDAD O GARANTIA BANCARIA EN ELECCIONES TERRITORIALES-**  
Requisito para la inscripción de candidatos o listas de movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos

En cuanto a las cauciones, pólizas de seriedad o garantías bancarias que en número de tres el inciso cuarto del artículo cuarto, ahora bajo examen, exige que sean presentadas por los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales para inscribir candidatos a corporaciones públicas y cargos uninominales, la Corte aprecia que las mencionadas cauciones, garantías o pólizas son exigidas, no para asegurar la devolución de los dineros públicos con los cuales se podrán financiar las campañas adelantadas por los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, sino para garantizar la seriedad de la inscripción de candidatos por parte de tales grupos. A juicio de la Corte, el número de tres a

que hace referencia la norma no es al número de pólizas que se requieren para garantizar la seriedad de las campañas, sino al número de inscriptores. Ciertamente, si la finalidad de la póliza es garantizar la seriedad de la propuesta política, no se ve por qué deba exigirse más de una para satisfacer ese fin.

#### CAUCION, POLIZA DE SERIEDAD O GARANTIA BANCARIA EN ELECCIONES TERRITORIALES- Condiciones en que se hacen efectivas

El inciso quinto del artículo cuarto del Reglamento bajo examen señala cuándo se harán efectivas las cauciones. A ese respecto dispone que, respecto de las otorgadas para garantizar la seriedad de la inscripción de listas “se harán efectivas para las listas que no alcancen la tercera parte de la votación obtenida por la última lista que se haya declarado elegida” Y para el caso de inscripciones para cargos uninominales, “la caución se hará efectiva cuando el candidato no obtenga por lo menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos”. Estima la Corte que las anteriores prescripciones se ajustan a parámetros de proporcionalidad, al no disponer que las cauciones se hagan efectivas sino cuando la lista respectiva no haya alcanzado la tercera parte de la última lista que, habiendo alcanzado el umbral mínimo de votación, también haya obtenido votos suficientes para resultar favorecida con la asignación de al menos una curul por el sistema de cifra repartidora. Se trata pues, de un porcentaje razonable, que sin obstaculizar el derecho de postulación de candidatos a corporaciones públicas territoriales, exige un mínimo de seriedad para la inscripción de los mismos, habida cuenta de los gastos públicos que amerita la inclusión de los mismos en la contienda electoral, y de la importancia de que el debate electoral se dé entre aspirantes que efectivamente tengan un mínimo de respaldo popular. Otro tanto cabe decir de la regla que indica cuándo se hará efectiva la garantía de seriedad de la inscripción de candidatos a alcalde o gobernador, que no resulta desproporcionada al señalar que ello ocurrirá si no se alcanza una votación equivalente al cinco por ciento de los votos válidos.

#### ELECCIONES TERRITORIALES-Límite máximo del número de firmas que debe exigirse para la inscripción de candidatos

#### VOTO PREFERENTE-Exigencia de declarar en la inscripción si se opta por esta modalidad

El Consejo Nacional Electoral no excedió el ámbito material de sus competencias extraordinarias al exigir que al momento de la inscripción se indique expresamente si se opta

o no por el voto preferente. Esta forma de votación constituye una de las modalidades bajo las cuales se pueden inscribir listas para los cargos a corporaciones públicas territoriales; así, en cuanto el artículo 12 del Acto Legislativo, modificadorio del 263 constitucional, se refiere en general al derecho de inscripción de candidatos, incluye la modalidad referida de voto preferente. Adicionalmente, la Corte observa que en el párrafo bajo examen el Consejo no consagra una regulación completa del asunto del voto preferente, limitándose a exigir la indicación sobre la adopción de esta modalidad de inscripción de listas, al momento de verificarse la misma. Requisito, por demás, indispensable para poder verificar los resultados de la elección.

ALIANZAS DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Procedencia en la inscripción de candidatos y listas/REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-No exceso de las competencias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2003 al regular alianzas de partidos y movimientos políticos

La reforma pretendió lograr que los candidatos y las listas postulados para la campañas electorales tuvieran un respaldo popular demostrado. Así pues, se pretendió lograr el agrupamiento ciudadano en torno de partidos o movimientos fuertes, y el abandono de las prácticas políticas organizadas en torno de grupos o personas agentes de intereses particulares. Siendo lo anterior así, resulta obvio que la presentación de listas por parte de coaliciones o alianzas partidistas o de movimientos políticos con personería jurídica secunda el espíritu de la reforma. Tales estrategias, lejos de promover el fraccionamiento de las fuerzas políticas, propugnan su agrupamiento y fortaleza como expresión de los anhelos populares. De igual manera permiten el ejercicio de una sana oposición por parte de las minorías que cuentan con respaldo popular. En cuanto a la competencia del Consejo Nacional Electoral para regular el tema de la inscripción de listas y candidatos incluyendo dentro de este asunto la regulación la modalidad de alianzas o coaliciones, estima la Corte que toda vez que le fueron concedidas facultades para desarrollar el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, modificadorio del 263 superior, norma que se refiere al derecho de los partidos y movimientos políticos de presentar listas y candidatos únicos, existe una conexidad temática necesaria entre el asunto de las coaliciones y el del derecho de inscripción o postulación de candidatos. Por lo cual el consejo Nacional Electoral no excedió el ámbito de sus competencias materiales.

ALIANZAS DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Aval para la inscripción de candidaturas

ALIANZAS DE MOVIMIENTOS SOCIALES O GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS-Exigencia de firmas y garantía de la seriedad de la candidatura

ALIANZAS DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Prohibición de avalar o inscribir candidatos de la misma circunscripción electoral/ALIANZAS DE MOVIMIENTOS SOCIALES O GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS-Prohibición de avalar o inscribir candidatos de la misma circunscripción electoral

ELECCIONES TERRITORIALES-Aceptación de la candidatura

REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Exceso de las competencias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2003 al establecer falta disciplinaria/FALTA Y SANCION DISCIPLINARIA-Consagración compete al legislador

En la última frase del inciso 6° del artículo 6°, el Consejo Nacional Electoral consagró una falta disciplinaria y la sanción correspondiente, excediendo con ello el ámbito de las competencias extraordinarias que le habían sido concedidas, otorgadas exclusivamente para desarrollar el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, reformativo del artículo 263 constitucional, referente a los siguientes asuntos: (i) el derecho de los partidos y movimientos políticos a presentar candidatos y listas únicas a los procesos de elección popular; (ii) el umbral mínimo de votación que deben alcanzar las listas de candidatos en la elecciones para corporaciones públicas; (iii) el sistema electoral de cifra repartidora que se utilizará para asignar las curules en las elecciones para corporaciones públicas. Aunque se presenta cierto grado de conexidad temática y de coherencia teleológica entre los antedichos asuntos y la configuración de la falta disciplinaria, pues la posibilidad de incurrir en tal falta constituye un apremio para que los funcionarios que reciben la presentación personal de la aceptación de la candidatura la comuniquen a las autoridades electorales competentes, y de esta manera se organice de mejor manera el proceso de inscripción electoral, la Corte estima que la consagración de faltas y sanciones disciplinarias compete al legislador, y que sobre este asunto el constituyente no alteró transitoriamente el reparto de competencias, como sí lo hizo en lo relativo a los demás asuntos sobre los que versa el artículo 12 mencionado.

ELECCION POPULAR -Rechazo in limine de la inscripción

Respecto de la expresión “in límine”, la Corte estima que, tratándose de la simple verificación de los requisitos de inscripción relativos a (i) que ella se haga por parte de los representantes legales de los partidos o movimientos políticos o por los propios inscriptores en el caso de los grupos o movimientos significativos de ciudadanos, y (ii) que ella se haga ante los funcionarios competentes, no puede hablarse propiamente de un proceso administrativo. Adicionalmente, la Corte considera que la decisión adoptada por cualquiera de los registradores mencionados no implica la pérdida de oportunidad de volver a presentar la solicitud correspondiente, con el lleno de los requisitos necesarios. Es claro que frente al rechazo de la inscripción, los inscriptores podrán volver a solicitarla en los términos del artículo 3º del Reglamento 01 de 2003, por lo que si se cumplen los requisitos exigidos por la ley, nada obsta para que la candidatura vuelva a presentarse. Para la Corte, los registradores deben indicar las fallas en que se incurrió y que condujeron al rechazo de la inscripción, con el fin de que si su intención es la de volver a presentarla, no se cometan los mismos errores que condujeron al rechazo.

#### PROCESO ADMINISTRATIVO-Concepto

REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Invalidez de la “última” inscripción/REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Nulidad de la primera inscripción por violación del régimen de candidatos y listas únicas/DERECHO DE ACCESO A CARGOS DE ELECCION POPULAR-Nulidad de la primera inscripción por violación del régimen de candidatos y listas únicas

El inciso 2º del artículo 7º dispone que en caso de violación del régimen de candidatos y listas únicas, se tendrá como válida la segunda inscripción, salvo lo previsto en el párrafo segundo del artículo primero del mismo Reglamento, conforme al cual “(q)uienes hayan participado en las consultas internas de los partidos o movimientos políticos, no podrán inscribirse como candidatos por otro partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, en el mismo proceso electoral.”La disposición consagra un mecanismo adicional para garantizar la inscripción de candidatos y listas únicas, conforme al cual si un partido, movimiento o grupo llegare a inscribir más de un candidato o lista, la única inscripción válida será la segunda inscripción. La Corte estima que la norma ha debido prescribir que “la última” inscripción sería la que se tendría por válida, y no la segunda, toda vez que cabe el evento de que sean más de dos las inscripciones de listas o candidatos que se verifiquen

contraviniendo el mandato constitucional de listas únicas. De cualquier manera, estima que ello no acarrea su inconstitucionalidad, pero considera que debe entenderse que la “segunda” inscripción hace referencia a la “última” de ellas, que será la única válida. Este constituye un mecanismo de garantía de inscripción de listas y candidatos únicos que se ajusta a la Constitución. En cuanto a la remisión al párrafo segundo del artículo primero, esta Corte entiende que es equivocada y que el Reglamento se refirió al párrafo primero de dicho artículo. Allí se indica que la violación del régimen implica la nulidad de la inscripción, pero al hacer el estudio correspondiente se definió que la nulidad era de la primera inscripción –es decir, de las anteriores a la última- que no se consideran válidas, lo cual garantiza la conservación del principio constitucional y la preservación del derecho a postularse al cargo público.

En virtud de la naturaleza dinámica de la democracia es razonable y conveniente que se establezca la posibilidad de modificar las listas y candidaturas dentro de un lapso prudente, a saber, cinco (5) días siguientes al vencimiento del término para la inscripción de las candidaturas. Si la colectividad política cambia su parecer en cuanto a los miembros que actuarán en nombre del partido en la contienda electoral, es válido que se dé la posibilidad de adecuar tal deseo grupal a través de la modificación. Como regla general en Derecho las cosas se deshacen como se hacen; en esta medida quien está legitimado para realizar la inscripción de listas y candidatos es quien tendrá la legitimación para modificarla. Tratándose de grupos significativos de ciudadanos o movimientos sociales, el artículo 108 no determina quién es el facultado para presentar las listas, no obstante, el artículo 3º del presente Proyecto de ley sí hace tal cosa y fija la competencia en los inscriptores. Si representantes legales o sus delegados e inscriptores tienen facultades para inscribir, también deben tenerla para modificar lo inscrito.

REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-No coincidencia entre lo aprobado en acta y lo publicado en el Diario Oficial

VOTO PREFERENTE EN REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Exceso de las competencias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2003

El tema del voto preferente, que fue desarrollado por el Reglamento 01 de 2003, no está incluido en el artículo 263 de la Constitución Política, por lo que no puede decirse que haya

sido objeto de concesión al Consejo Nacional Electoral para que dicho organismo procediera a su regulación. En este sentido, habiendo excedido el Reglamento del Consejo Nacional Electoral la potestad conferida por la Constitución Política en su artículo 263, la Corte considera que las disposiciones anotadas son contrarias a la Carta.

VOTO VALIDO EN REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Exceso de las competencias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2003

VOTO EN BLANCO EN REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Exceso de las competencias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2003

TARJETAS NO MARCADAS EN REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Exceso de las competencias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2003

VOTO PREFERENTE-No afectación de su regulación fundamental por inexecutableidad en el Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral

Los elementos estructurales del voto preferente se encuentran regulados en el artículo 263-A de la Carta Política, norma que, por sí misma, es suficiente para definir los términos de dicho concepto. Se infiere que la regulación fundamental de la figura del voto preferente no se ha visto afectada por la decisión de inexecutableidad que por esta sentencia se adopta, pues los elementos esenciales de ese voto están definidos en el artículo 263-A.

UMBRAL-Concepto

UMBRAL-Elecciones donde se utiliza

UMBRAL-Votos que no se computan

UMBRAL-Cuando no se aplica

UMBRAL EN ELECCIONES TERRITORIALES

CUOCIENTE ELECTORAL-Concepto

CIFRA REPARTIDORA EN REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Concepto

## CIFRA REPARTIDORA EN REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL- Adjudicación de curules

Mientras el artículo 16 del Reglamento 01 de 2003 dice que la adjudicación de las curules se hará entre los miembros de la respectiva lista, la Constitución Política indica que la adjudicación de las curules se hará entre los miembros de la respectiva corporación. Aunque esta diferencia no entraña un problema constitucional, es preciso indicar que el reparto de las curules se hace entre los miembros de la respectiva lista y no entre los miembros de la corporación. Ciertamente, el proceso de adjudicación de las curules no se hace entre los miembros de la corporación, sino entre los miembros de las listas, porque para los efectos de la aplicación de la cifra repartidora, la corporación debe estar desprovista de miembros. En otros términos, la lógica del sistema impone imaginar una corporación vacía cuyos cargos serán proveídos con los nombres de los miembros de las listas que cruzaron el umbral, luego no es posible suponer, en el escenario teórico, que la adjudicación se haga entre individuos que ya son miembros de la corporación.

### CURUL-Adjudicación en caso de empate

El artículo 18 establece la fórmula para resolver el empate que pueda presentarse en la adjudicación de la última curul por proveer. La norma asegura que la curul será de la lista cuya votación, luego de aplicar la cifra repartidora, tenga la mayor cifra decimal. Esta solución, similar a la prevista para asignar curules que han quedado sin proveer, refleja la intención de que las listas con mayor representatividad popular sean las favorecidas con la asignación. En este sentido, la norma refleja la intención general de la reforma constitucional, consistente en que, para fortalecer los partidos y elevar los niveles de representatividad del pueblo en los cargos de elección popular, sean las listas con mayor apoyo las que accedan a dichos cargos, evitando así que listas minoritarias, pobremente soportadas en la voluntad popular, accedan a los escaños por vía de los residuos. Ahora bien, frente a la hipótesis de que el empate subsista, luego de aplicar la cifra repartidora, la norma ordena la remisión al artículo 183 del Código Nacional Electoral. La Corte Constitucional no encuentra que dicha remisión se contraponga a ninguna disposición superior. Por el contrario, estima que ante la inviabilidad de convocar nuevamente a los electores para que diriman el empate, el mecanismo de la suerte -siempre y cuando se respeten todas las garantías para evitar la intromisión de la voluntad humana-, constituye una alternativa

sensata en la solución de dicha paridad.

REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Exceso de las competencias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2003 al regular provisión de vacancias

REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Necesidad de ajustar las inscripciones hechas con anterioridad a su vigencia

REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Inexistencia de prueba sobre discusión y aprobación de su vigencia/ACTO ADMINISTRATIVO DE CARACTER GENERAL-Publicación/REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Regulación en materia de publicación y vigencia es el mismo de los actos administrativos/REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Vigencia

El artículo 22 se encarga de regular la vigencia del Reglamento 01 de 2003. La norma señala que dicho Reglamento “rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”. No obstante, no existe prueba en el Acta 032 de 2003 de que dicho artículo haya sido discutido y aprobado. Esta circunstancia obliga a la Corte a declararlo inexecutable. Con todo, la inexecutableidad del artículo 22 no implica, necesariamente, que el Reglamento 01 de 2003 no haya regido en absoluto. En cuanto a la fecha de entrada en vigencia de la norma, puede decirse que la ausencia de disposición que la regula se encuentra cubierta por la norma general del Código Contencioso Administrativo, que regula el tema de la entrada en vigencia de los actos administrativos de carácter general. El artículo en cita dispone que: “los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto (...)”. De esta manera, a pesar de que el Reglamento 01 de 2003 no dispone de una norma que regula la entrada en vigencia de sus disposiciones, el artículo 43 del C.C.A. sí lo hace, entendiendo al efecto que tal fecha es la de publicación de la norma en el Diario Oficial, publicación que tuvo lugar el 29 de julio de 2003 en el Diario Oficial N° 45.263. En este punto es preciso aclarar que aunque el Reglamento 01 de 2003 es -por definición de la Corte Constitucional- ley estatutaria en sentido material, el procedimiento previsto para su adopción no puede ser el propio de dicho tipo de leyes, pues no fue el Congreso el órgano encargado de aprobarlo, sino el Consejo Nacional Electoral. En esa medida, tal como se reconoció respecto del cumplimiento de los requisitos de forma a

que fue sometido el Reglamento, el procedimiento al que debe acogerse dicha regulación en materia de publicación y vigencia es el mismo de los actos administrativos de competencia del Consejo Nacional Electoral.

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para determinar los efectos de sus propias decisiones

Referencia: expediente PE-023

Control constitucional del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral, por medio del cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil cinco (2005)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Manuel José Cepeda Espinosa - quien la preside -, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia, en la revisión oficiosa del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral, por medio del cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003

## I. ANTECEDENTES

1. La Corte Constitucional, en Sentencia C-155 de 2005, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa, conoció de la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 19 del Reglamento N° 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral y en ésta, si bien se inhibió para conocer de la demanda, consideró ser competente para analizar la constitucionalidad del mencionado Reglamento, de manera integral y oficiosa, en virtud de su naturaleza material de ley estatutaria.

En consecuencia, la Corte Constitucional solicitó al Consejo Nacional Electoral “que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, envíe a esta Corporación el texto del Reglamento N° 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral, para proceder a efectuar el control de constitucionalidad oficioso, definitivo e integral respectivo.”

2. Por oficio del 4 de marzo de 2005, el Consejo Nacional Electoral remitió a la Corte Constitucional el Reglamento 01 de 2003 “con la finalidad que esa Honorable Corte pueda proceder a efectuar el control de constitucionalidad oficioso, definitivo e integral”, habiéndose radicado el proyecto bajo la referencia PE-023 por parte de la Secretaría General de la Corporación.

3. En Auto del 5 de abril del presente año, se solicitó al Consejo Nacional Electoral enviar los antecedentes administrativos del Reglamento 01 de 2003; igualmente, se comunicó del presente proceso al Ministerio de Interior y de Justicia, al Consejo Nacional Electoral, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a los decanos de la facultad de Derecho de la Universidad del Rosario, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Javeriana y Universidad Externado de Colombia para que, si lo estimaban conveniente, participaran en el debate jurídico que por este juicio se propicia.

Cumplidos los trámites indicados para este tipo de actuaciones, procede la Corte a pronunciar su decisión.

## II. EL TEXTO DEL REGLAMENTO QUE SE REvisa

El siguiente es el texto del Reglamento sometido a revisión

“REGLAMENTO 01 DE 2003

( 25 de julio )

Por medio de cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo No. 01 de 2003

EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales, especialmente las conferidas en el párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo No. 01 del 3 de julio de 2003 que modificó el artículo 263 de la Constitución Política,

**R E S U E L V E:**

## **CAPÍTULO I**

### **LISTAS Y CANDIDATOS ÚNICOS E INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS**

**ARTÍCULO 1°: LISTAS Y CANDIDATOS ÚNICOS.** Para las elecciones territoriales que se realicen con posterioridad a la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2003, los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica y los Movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, presentarán listas únicas para Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales y Juntas Administradoras Locales, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules a proveer en la respectiva corporación. En los mismos términos, deberán presentar candidatos únicos para Gobernadores y Alcaldes Distritales o Municipales.

**PARÁGRAFO 1°:** Los candidatos que inscriban los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos o movimientos sociales para aspirar a una corporación pública o a un cargo uninominal, no podrán formar parte de otra lista, ni de inscripción diferente a la primera que se hiciera para Alcalde o Gobernador. La violación de lo aquí establecido acarreará la nulidad de la inscripción.

**PARÁGRAFO 2°:** Quienes hayan participado en las consultas internas de los partidos o movimientos políticos, no podrán inscribirse como candidatos por otro partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, en el mismo proceso electoral.

**ARTÍCULO: 2°** Los Partidos o Movimientos Políticos con personería jurídica harán constar por escrito, a través de su Representante Legal o su delegado, que avalan al candidato o a la lista que inscriben. Estos, a su vez, deben aceptar, expresamente, que asumen los compromisos señalados en el régimen interno de aquellos.

**ARTÍCULO 3°: INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS:** Los Partidos o Movimientos Políticos con personería jurídica inscribirán sus listas y candidatos únicos a través de sus Representantes

Legales o en quien ellos deleguen, debidamente acreditados y así lo harán constar en el respectivo documento que será presentado ante los Delegados Departamentales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ante los Registradores Distritales, Especiales, Municipales o Auxiliares ante quienes se efectúa la inscripción. En el caso de los grupos significativos de ciudadanos o de las organizaciones sociales la inscripción se hará por los inscriptores.

En tal virtud, ningún Partido o Movimiento Político con personería jurídica, o movimiento social o grupo significativo de ciudadanos, podrá inscribir más de un candidato para el mismo cargo o más de una lista para la misma corporación.

PARÁGRAFO: En el momento de la inscripción se le informará a los responsables, sobre la obligación de presentar informes públicos o balances de ingresos y gastos de campaña dentro del término legal.

ARTÍCULO 4º: REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS. La inscripción de listas o de candidatos deberá realizarse ante los Delegados Departamentales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ante los Registradores Distritales, Especiales, Municipales o Auxiliares, según el caso, previo el cumplimiento de los requisitos previstos en Ley.

Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, podrán inscribir listas para corporaciones públicas y candidatos a cargos uninominales con el Aval y los demás requisitos legales.

El orden de los candidatos dentro de las listas que se inscriban, será definido de conformidad con los estatutos internos de cada partido o movimiento político o con los acuerdos a que lleguen los integrantes de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos.

Los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales también podrán inscribir candidatos a corporaciones públicas y cargos uninominales, en cuyo caso deberán acreditar el número de firmas señalado en el parágrafo 1º de éste artículo, que respaldarán la totalidad de la lista inscrita y prestar caución, póliza de seriedad o garantía bancaria, las cuales serán presentadas y otorgadas por los inscriptores o candidatos, que no serán inferiores en ningún caso a tres (3).

Las cauciones se harán efectivas para las listas que no alcancen la tercera parte de la votación obtenida por la última lista que se haya declarado elegida. Para los casos de los cargos uninominales, la caución se hará efectiva cuando el candidato no obtenga por lo menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos

En ningún caso, se exigirá un número superior a las cincuenta mil firmas para la inscripción de las candidaturas a cargos o corporaciones.

PARÁGRAFO 2. Al inscribir una lista, se deberá declarar ante los respectivos Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil o Registradores, de manera expresa y escrita, si se opta o no por el voto preferente.

ARTÍCULO 5°: ALIANZAS: Se podrán inscribir candidaturas a cargos uninominales Gobernadores y Alcaldes- en alianza con otros partidos o movimientos con personería jurídica, en cuyo caso, el Partido postulante otorgará el aval correspondiente y los Partidos o Movimientos adherentes anexarán un escrito en el que manifiesten su apoyo a dicho candidato.

En el evento en que el postulante sea un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos, éste deberá acreditar el número de firmas y la garantía de seriedad de la candidatura, de conformidad con la resolución 1.940 de 2003, o la que haga sus veces, proferida por el Consejo Nacional Electoral.

Verificada la alianza, los Partidos o Movimientos Políticos con personería jurídica o los grupos significativos de ciudadanos o movimientos sociales que la integran, no podrán avalar ni inscribir candidato alguno para el mismo cargo, en la misma circunscripción electoral.

Así mismo, en cada circunscripción electoral y una vez un partido o movimiento político con personería jurídica o, un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos opte por conformar una alianza, esta misma agrupación política no podrá inscribir ningún otro candidato.

ARTÍCULO 6°.- ACEPTACIÓN DE CANDIDATURAS. Los candidatos integrantes de una lista y los candidatos a cargos uninominales, deberán aceptar por escrito su candidatura, en el que manifestarán, bajo la gravedad del juramento:

Su filiación política; Que cumple con los requisitos para ser elegido;

Que no se encuentra incurso en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad;

Que no ha aceptado ser candidato a ningún otro cargo o corporación en la misma elección y

Que no ha participado en consultas internas de partidos o movimientos diferentes al que lo inscribe.

Cuando los candidatos no se encuentren en el lugar donde se hace la inscripción, podrán hacer presentación personal de su aceptación ante el Registrador del Estado Civil o funcionario Diplomático o consular, del lugar donde estuvieren, de lo cual los funcionarios receptores dejarán constancia y comunicarán inmediatamente por escrito a las autoridades electorales ante las cuales deba hacerse la inscripción. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta que implica pérdida del empleo.

**ARTÍCULO 7°.- COMPETENCIA DE LA INSCRIPCIÓN.** Los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores Distritales, Especiales, Municipales o Auxiliares ante quienes se realice la inscripción, verificarán el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo tercero de este Reglamento, y en el caso de encontrar que no se cumplen, se rechazará in limine.

En caso de violación del régimen de candidatos y listas únicas, se tendrá como válida la segunda inscripción, salvo lo previsto en el párrafo segundo del artículo primero de este Reglamento.

**ARTÍCULO 8°: MODIFICACIÓN DE LAS LISTAS Y CANDIDATOS INSCRITOS.-** Las listas y candidaturas a cargos uninominales podrán ser modificadas dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término para la inscripción de las candidaturas, de conformidad con lo establecido en los artículos 2º de ley 163 de 1994, por los Representantes Legales de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica o sus delegados.

Cuando se trate de inscripciones efectuadas por grupos significativos de ciudadanos o movimientos sociales, la modificación de la lista o del cargo uninominal le corresponderá a los inscriptores.

## CAPÍTULO II

### DEL VOTO PREFERENTE

ARTÍCULO 9°: VOTO PREFERENTE: Es aquel que faculta al elector para escoger y señalar un solo candidato de su preferencia, entre los nombres de los integrantes que conforman la lista que aparezca en la tarjeta electoral.

La facultad de optar o no por el mecanismo del voto preferente, le corresponde exclusivamente a los Partidos o Movimientos Políticos, grupos significativos de ciudadanos o movimientos sociales.

## CAPÍTULO III

### DEL ESCRUTINIO

ARTÍCULO 10°: VOTO VÁLIDO. Es el correctamente marcado en la tarjeta electoral suministrada por la Organización Electoral, que permite identificar con claridad la voluntad del elector. Se computarán como votos válidos los siguientes:

#### A) LISTAS CON VOTO PREFERENTE

Cuando el elector marque un partido y un candidato de la lista.

Cuando en una lista con voto preferente, se marca más de un candidato, el voto será válido únicamente para efectos del umbral y de la cifra repartidora pero no se computará para la preferencia.

Cuando los votos por las listas que hubieren optado por el mecanismo del voto preferente, no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para los mismos efectos previstos en el numeral anterior.

Cuando un elector marque el voto preferente por un candidato y no marque el partido, se entenderá como voto válido también para el partido, movimiento político, grupo significativo de ciudadanos o movimientos sociales.

#### B) LISTAS SIN VOTO PREFERENTE

El voto será válido en la lista sin voto preferente cuando el elector señale dentro de la tarjeta, además del símbolo o logotipo del partido o movimiento, el nombre de algún candidato de la misma lista.

ARTÍCULO 11°. VOTO NULO. Será nulo el voto que no permita determinar con certeza cuál fue la voluntad del elector. Por consiguiente será nulo en los siguientes casos

A) LISTA CON VOTO PREFERENTE:

Cuando el elector vote por una lista y un candidato de la misma, y por otro candidato, de otra lista.

B) LISTAS SIN VOTO PREFERENTE:

Cuando el elector votare por más de una lista.

C) CARGOS UNINOMINALES

En las votaciones para cargos uninominales, el voto será nulo cuando se señale en la tarjeta electoral más de un candidato.

ARTÍCULO 12°. VOTO EN BLANCO. Es aquel que se marca en la casilla correspondiente a dicha forma de expresión electoral.

Cualquiera elección en la que los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos, deberá repetirse por una sola vez. Cuando se trate de elecciones uninominales, no podrán presentarse los mismos candidatos. En caso de elecciones plurinominales sólo podrán presentarse las mismas listas cuando éstas hayan superado el umbral establecido para el efecto.

ARTÍCULO 13°. TARJETAS NO MARCADAS. Por tarjetas no marcadas, se entienden aquellas en las cuales el elector no señala ninguna de las opciones indicadas en la tarjeta electoral, incluida entre ellas la del voto en blanco. Para los escrutinios no tendrá ningún efecto. No se computará como voto nulo ni voto en blanco

CAPÍTULO IV

## DEL UMBRAL

ARTÍCULO 14°. UMBRAL. Es la cantidad mínima de votos válidos que debe obtener una lista para que le sea aplicada la cifra repartidora. Se emplea para listas a corporaciones. En ningún caso se computarán para su cálculo las tarjetas no marcadas ni los votos nulos. No se aplicará esta norma en el caso que ninguna de las listas obtenga la votación mínima.

ARTÍCULO 15°. Para las elecciones territoriales, el umbral será el cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral.

Para efectos de este artículo el cuociente electoral será el número que resulte de dividir el total de votos válidos entre el número de puestos por proveer.

## CAPÍTULO V

### DE LA CIFRA REPARTIDORA Y LA ADJUDICACIÓN DE CURULES

ARTÍCULO 16°. La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará por el sistema de cifra repartidora. Ésta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres, hasta el número de curules a proveer, el número de votos válidos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de escaños por asignar.

El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces está contenida la cifra repartidora en el total de sus votos válidos. Si no fuere posible con la operación anterior, adjudicar el total de las curules por proveer, se asignarán las curules faltantes a las que tengan las mayores fracciones decimales.

ARTICULO 17°: REORDENACION DE LA LISTA CON VOTO PREFERENTE.- La Comisión Escrutadora reordenará la lista, de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos y así lo declarará. En caso de empate entre candidatos integrantes de una misma lista con voto preferente, la correspondiente Comisión Escrutadora decidirá la reubicación por sorteo. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista, se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

Cuando ningún candidato de la lista con voto preferente obtuviere votos, la lista quedará tal como fue inscrita.

ARTÍCULO 18°. ASIGNACIÓN DE CURULES EN CASO DE EMPATE. Si aplicada la cifra repartidora resultare que varias listas obtuvieren derecho a la última curul a proveer, ésta se asignará a la que tenga la mayor fracción decimal. Si persiste el empate, se asignará por sorteo en los términos señalados por el artículo 183 del Código Electoral.

## CAPÍTULO VI

### VACANCIAS

ARTÍCULO 19°: VACANCIAS. Las vacancias en las corporaciones serán suplidas según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, si se trata de listas únicas sin voto preferente, y en el orden en que se haya reordenado la lista cuando el sistema escogido fuere con voto preferente.

## CAPITULO VII.

### DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 21. Para lo no previsto en la presente Reglamentación, se aplicarán las disposiciones contenidas en el Código Electoral y demás normas vigentes, en cuanto no sean incompatibles.

ARTÍCULO 22. VIGENCIA. La presente regulación rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

### PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C, a los 25 días del mes de julio de 2003

El Presidente del Consejo Nacional Electoral

GUILLERMO FRANCISCO REYES GONZÁLEZ”

### III.- INTERVENCIONES

#### 1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Fernando Gómez Mejía, actuando en representación del Ministerio de la referencia, solicitó a la Corte declarar exequible el Reglamento en estudio. Al respecto, dice que el desplazamiento de competencias del legislador al Consejo Nacional Electoral, realizado en el Acto Legislativo 01 de 2003, se dio en virtud de la necesidad de expedir la regulación en materia electoral en un tiempo más corto, considerando que las elecciones para escoger las autoridades locales debían ser el 26 de octubre de 2003; de igual manera se tuvo en cuenta la especialidad del Consejo en la materia cuya regulación se le delegaba.

De otro lado, afirma que el término señalado por el Acto Legislativo para ejercer las facultades extraordinarias fue de un mes a partir de la promulgación del Acto, a saber, 3 de julio de 2003. Esto hacía que la facultad venciera el 3 de agosto de 2003. Al haber sido expedido el Reglamento de la referencia el 22 de julio de 2003, la competencia fue ejercida de acuerdo a la Constitución.

En relación con el contenido material del Reglamento, señala el Ministerio que los artículos 1 a 8 establecen que los partidos y movimientos con personería jurídica y los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, podrán presentar listas únicas para asambleas departamentales, consejos distritales y municipales y juntas administradoras locales, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules a proveer en la corporación respectiva. Igualmente, se establece que los candidatos que se inscriban no podrán pertenecer a otra lista, y que quienes hayan participado en las consultas populares no podrán inscribirse como candidatos por otro partido o movimiento y fija la forma, requisitos y modificación de inscripciones de los candidatos.

Estos artículos, afirma, se redactaron respetando lo dispuesto por el artículo 263 constitucional que señala que para todos los procesos de elección popular los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos cuyo número de miembros no

podrá sobrepasar el de curules o cargos a proveer en la elección respectiva. Igualmente, los artículos respetan el artículo 107 de la Constitución según el cual no se permitirá a los ciudadanos pertenecer de manera simultánea a más de un partido o movimiento político con personería jurídica, y quien participe en las consultas de un partido no podrá inscribirse en otro en el mismo proceso electoral.

Indica que los capítulos II al VI, artículos 9 al 19, establecen el voto preferente, el escrutinio, voto válido, listas con voto preferente, listas sin voto preferente, voto nulo, voto en blanco, tarjetas no marcadas, umbral, cifra repartidora y adjudicación de curules. Igualmente consagran la figura del voto preferente como mecanismo para recomponer las listas de acuerdo con la votación que obtenga cada candidato, esto para subsanar las falencias de los partidos políticos que aún no han reformado sus estatutos para establecer mecanismos democráticos al momento de designar los candidatos a las diferentes corporaciones. También incluyen el umbral como número mínimo de votos que debe tener cada lista para ser partícipe de la repartición de curules. Además, se determina la cifra repartidora como sistema de distribución de curules. Esta cifra es el mínimo de votos que necesita una lista para elegir un candidato.

Afirma que las anteriores disposiciones se expidieron de acuerdo a lo establecido en el artículo 263 A de la Carta que fija que la adjudicación de curules entre los miembros de la corporación se hará por el sistema de cifra repartidora.

De otra parte, señala que el capítulo VII, artículos 20 al 22, se refiere a las disposiciones finales y vigencia del reglamento frente a las cuales el Ministerio no encuentra ninguna objeción constitucional.

Por último, hace énfasis en que la expedición de tal Reglamento era indispensable para la puesta en marcha de las reformas al sistema electoral plasmadas en el Acto Legislativo 01 de 2003.

## 2. Intervención del Consejo Nacional Electoral

En representación del Consejo Nacional Electoral intervino en el proceso el Presidente de la entidad, Roberto Rafael Bornacelli Guerrero.

El Consejo considera que la facultad otorgada por la Constitución –Acto Legislativo 01 de 2003- fue ejercida dentro de los términos exactos del párrafo del artículo 12 del Acto, es decir, dentro del mes siguiente a la promulgación del Acto (3 de julio de 2003). De otro lado, indica que el Reglamento regula “fielmente” lo establecido en la disposición constitucional, respetando límites y alcances.

### 3. Intervención de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Mediante memorial suscrito por el jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Carlos Botero Borda, se solicitó a la Corte declarar exequible el Reglamento de la referencia.

Dice la Registraduría que las facultades fueron ejercidas en el término y bajo los parámetros fijados por el Acto Legislativo. Agrega que cabe precisar que la facultad transitoria y especial otorgada al Consejo se concedió sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República.

### 4. Intervención de la Universidad del Rosario

Solicita la Universidad, a través del Decano de la facultad de Jurisprudencia, Alejandro Venegas Franco, que la Corte se declare inhibida para fallar por falta de competencia. Lo anterior, toda vez que, en anteriores ocasiones, la Corporación así lo ha hecho, atendiendo lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria, mediante providencia del 13 de octubre de 1994, a saber, que la competencia de la Corte para conocer de decretos se limita a los expedidos por el Gobierno con fundamento en los artículos 150, numeral 10, 341, 212, 213 y 215.

Como el Reglamento de la referencia no encaja dentro de los enunciados, la Corte, como otrora, debe declararse inhibida.

Por último, indica que el órgano competente es el Consejo de Estado, a la luz de lo señalado en el numeral 2 del artículo 237 constitucional.

### 5. Intervención ciudadana

El ciudadano Jorge Alberto Vera Quintero solicita se declare inexecutable el artículo 19 del

Reglamento en estudio el cual señala que “las vacancias en las corporaciones serán suplidas según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, si se trata de listas únicas sin voto preferente, y en el orden en que se haya reordenado la lista cuando el sistema escogido fuere con voto preferente”; en criterio del interviniente, esta disposición desconoce el artículo 2 constitucional que indica que se debe facilitar la participación de todos en la vida política y las decisiones que los afectan, toda vez que se llama a ocupar la curul dejada por una falta absoluta o temporal a un ciudadano que la Constitución no define como el nuevo titular de la curul vacante.

De otra parte, considera, se desconoce el artículo 5 constitucional, en cuanto no se llama para llenar la vacante al candidato que si bien no ganó sí participó en la contienda electoral. También se contraría el artículo 150, ya que el Congreso delegó en el Consejo Nacional Electoral una facultad indelegable la cual es el desarrollo de asuntos electorales. Lo único que puede hacer el Consejo Nacional Electoral, en términos del artículo 156 de la Constitución, es presentar proyectos de ley en su materia. Además, así el artículo 263, párrafo transitorio, de la Constitución le haya otorgado facultades al Consejo Nacional Electoral éstas correspondían a la regulación de las elecciones de las autoridades y no a la suplencia de vacancias al cabo o luego de finalizar las elecciones.

#### IV.- CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En concepto del señor Procurador General de la Nación, sería muy sencillo señalar que, siguiendo el precedente fijado por la Sentencia C-523/05, según la cual las disposiciones de naturaleza estatutaria deben ser sometidas a control previo, so pena de contrariar la Constitución, el Reglamento de la referencia es inexecutable. No obstante, estima que si se pidió a la autoridad el envío del Reglamento se debe efectuar un control de constitucionalidad de fondo, más aún cuando la norma surtió efectos.

El Ministerio Público, por tanto, inicia su análisis señalando que la reiterada renuncia del Congreso a su facultad de legislar afecta el esquema constitucional de división de poderes. En ese sentido, causa curiosidad el que se realicen reformas a la Constitución para que sean implementadas de manera inmediata, sin que el legislador cuente con la posibilidad de desarrollarlas. Por esta razón, la Procuraduría reitera que a la luz de esta consideración se debe tener como límite al poder de reforma por parte del Congreso este tipo de

delegaciones.

De otro lado, anota la vista fiscal que la competencia temporal fue válidamente ejercida puesto que el Reglamento se profirió dentro del mes siguiente a que hace alusión la norma constitucional transitoria.

En relación con la competencia material dada por el párrafo transitorio, observa el Procurador que está restringida por la regulación de las elecciones departamentales y municipales en lo atinente a las listas y candidatos únicos, umbral y voto preferente.

Posteriormente, entra a realizar el análisis de cada uno de los artículos. Sobre el artículo 1º señala que resulta conforme con la Constitución, toda vez que recoge lo establecido en la disposición que reglamenta, a saber, que las listas que se presentaran para los comicios electorales a nivel territorial no podrían exceder el número de curules a proveer en la respectiva corporación.

En lo relativo al párrafo que no permite la inclusión de candidatos en diversas listas, estima la Vista Fiscal que se aviene con el límite constitucional de que los ciudadanos no pertenezcan a más de un partido o movimiento político. De la misma manera, el párrafo 2 corresponde a lo reglado por el artículo 107 C.P. que señala que quien participe en las consultas de un partido o movimiento político no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.

Por su parte, el artículo 2, al fijar que los partidos o movimientos políticos harán constar por escrito, por medio de su representante legal, que avalan al candidato de la lista que inscriben y al llevar a éstos a aceptar expresamente los compromisos señalados en el régimen interno de aquellos, se ajusta a la Constitución por ser una formalidad que no la contraría.

De su lado, el artículo 3 que hace referencia a la inscripción de candidatos, corresponde a una reproducción de lo indicado en los incisos 2 y 3 del artículo 109 C.P. que indica que la inscripción de listas y candidatos únicos se realizará por medio de los representantes legales ante los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como la prohibición de inscribir más de una lista para la misma Corporación y más de un candidato para el mismo cargo; y la advertencia al inscribirse de la obligación de presentar informes públicos o balances de ingresos y gastos de campaña con acuerdo con lo fijado en el inciso 7 del artículo

109 C.P.

El artículo 4 establece el procedimiento para la inscripción de listas y candidatos ante los respectivos delegados, con el cumplimiento de los requisitos legales y estatutarios, formalidad que no contraría la Constitución.

De otro lado, el Procurador afirma que el inciso 4 del artículo 4, que regula la inscripción de grupos significativos de ciudadanos, indicando que deben cumplir con el número de firmas y la necesidad de prestar caución, póliza de seriedad o garantía bancaria, se aviene a las disposiciones constitucionales electorales. No obstante, al fijarse que deben presentarse por lo menos tres cauciones, pólizas o garantías bancarias, se establece una obligación irrazonable que contraría el ejercicio de la participación, toda vez que pone más que garantías obstáculos, desarrollando desmedidamente la disposición constitucional del artículo 108 de la Constitución según el cual “la ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos”. Por tanto, solicita se declare inexecutable la expresión “que no serán inferiores en ningún caso a tres (3)”

De otra parte, indica que el inciso quinto del artículo 4 estipula que en el evento de que la lista no alcance la tercera parte de la votación obtenida por la última lista que se haya declarado elegida y, en los cargos uninominales, cuando el candidato no obtenga por lo menos el 5% de los votos válidos, se harán efectivas las cauciones. Estos límites, según el Procurador, se ajustan a la Constitución, como también lo hacen los párrafos 1 y 2 que señalan la forma de calcular el número de firmas para la inscripción de candidatos a corporaciones públicas y cargos uninominales, tratándose de grupos significativos de ciudadanos, así como la necesidad en el momento de la inscripción de señalar si se opta o no por el voto preferente.

El artículo 5 se refiere a las alianzas y estipula que los distintos partidos y movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos pueden aliarse para avalar a candidatos a gobernadores y alcaldes, fijando un procedimiento para lo anterior. La Vista Fiscal considera que si bien puede existir una remota relación entre el artículo 12 del Acto Legislativo 1 de 2003 y el artículo 5, el Consejo Nacional Electoral se extralimitó en sus facultades, toda vez que este es un tema que va más allá de la inscripción de una candidatura. Tal mecanismo debe ser objeto de regulación por parte del Congreso, por tanto, se solicita que el artículo

sea declarado inexecutable.

De otro lado, señala, el artículo 6 reglamenta lo atinente a la aceptación de candidaturas, aspecto relativo a la transparencia en las elecciones que está acordes a la Constitución.

En relación con el artículo 7, referente a la competencia de la inscripción ante las autoridades de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en criterio de la Vista Fiscal la expresión "in limine" vulnera el debido proceso en materia electoral. Indica el Procurador que, en virtud de que la disposición establece que los registradores verificarán el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 3º del reglamento y en caso de que no se cumpla se rechazará de plano, se viola el debido proceso administrativo al no exigir una fundamentación del rechazo y, además, no permitirse cuestionar o impugnar la decisión adversa. Debe existir en lo relativo a la negativa de inscripción de listas un procedimiento al menos sumario que garantice el derecho de defensa.

Con respecto al artículo 8 que menciona que las listas y candidaturas podrán ser modificadas dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del término para la inscripción de candidaturas, el Procurador no encuentra reparo constitucional.

En lo relativo al artículo 9 tampoco encuentra inconveniente constitucional, puesto que es la transcripción del artículo de la Carta sobre el voto preferente (263A).

El artículo 10, que desarrolla el concepto de voto válido, es consonante con el artículo 263 A constitucional, en criterio del Ministerio Público, y aclara y dirige la voluntad del elector en el marco de un proceso de transparencia electoral.

La descripción del voto nulo hecha en el artículo 11 como el que no permita determinar con certeza la voluntad del elector si bien se ajusta a la Constitución, no puede implicar que las causales de nulidad que ahí se denuncian sean taxativas pues existen muchas posibilidades de que la voluntad del elector no haya sido manifestada válidamente y no por no estar dentro de las causales taxativas de nulidad se vuelve válido. Por tanto, solicita se declare una constitucionalidad condicionada en el entendido que las causales son enumerativas y no taxativas.

El artículo 12 es reproducción del párrafo primero, del 258 constitucional, por tanto, se

ajusta a la Carta.

De su lado, el 13 indica que las tarjetas no marcadas no se computarán para los escrutinios, lo cual es razonable pues no se puede deducir cuál era la voluntad del elector.

El artículo 14 reitera la disposición constitucional relativa al umbral como cantidad mínima de votos requeridos para la aplicación de la cifra repartidora; el 15 es igual al 263 de la Carta, relativo a la forma de determinar el porcentaje del umbral; el 16 desarrolla conforme a lo dispuesto en el artículo 263 A lo relativo a la cifra repartidora y agrega que si no es posible adjudicar la totalidad de curules a través de ese procedimiento se asignarán las faltantes a la que tengan las mayores fracciones decimales, aspecto que no contraría la Constitución.

De otra parte, observa el Procurador, el artículo 17 está acorde con el 263 A de la Constitución, al consagrar la reordenación de la lista con voto preferente, señalando que la Comisión escrutadora reordenará la lista teniendo en cuenta la cantidad de votos obtenidos y la asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista; igualmente, al señalar que en caso de empate entre integrantes de una lista se decidirá la reubicación por sorteo. Esto, además, es un procedimiento que respeta la decisión del elector. Por último, el inciso que señala que en caso de que ningún candidato de la lista con voto preferente obtuviere votos la lista quedará tal como fue inscrita reproduce el artículo 263 A C.P..

El artículo 18, relativo a la asignación de curules en caso de empate entre varias listas, una vez aplicada la cifra repartidora, y el artículo 19, relativo a que las vacancias serán suplidas de acuerdo al orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, si se trata de listas únicas sin voto preferente y en el orden en que se haya reordenado la lista cuando se trate del voto preferente, están de acuerdo a la Constitución, en criterio del Procurador. El 19, en particular, sigue lo reglado por el artículo 134 C.P..

El desarrollo de las inscripciones para las elecciones a ser efectuadas el 26 de octubre de 2003, llevadas a cabo antes de la vigencia del reglamento, debían ajustarse al mismo, en el término ahí señalado. Frente a esto la Procuraduría no encuentra reparo alguno.

De su parte, indica el Procurador, el artículo 21 que remite a las disposiciones del Código Electoral es compatible con la Constitución. Por último, agrega la Vista Fiscal que la vigencia, abordada en el artículo 22 tampoco tiene vicio de constitucionalidad.

## V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia de la Corte Constitucional. Naturaleza jurídica del Reglamento 01 de 2003.

Mediante Sentencia C-155 de 2005, la Corte Constitucional resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 19 del Reglamento N° 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral. Si bien la Corte se inhibió de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la disposición acusada, en la providencia estableció que el Reglamento 01 de 2003, expedido por el Consejo Nacional Electoral, tiene contenido material de ley estatutaria y, por tanto, su revisión es competencia de la Corte Constitucional. Las consideraciones jurídicas más relevantes para asumir dicha competencia fueron las siguientes:

“5. El Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral fue dictado con base en las facultades otorgadas al Consejo Nacional Electoral mediante el párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003. Precisamente, varios intervinientes plantean que el hecho de que el Reglamento hubiera sido expedido por el Consejo Nacional Electoral significa que él constituye un acto administrativo y que, por lo tanto, debe ser controlado en su constitucionalidad por el Consejo de Estado.

La Corte no comparte esta posición. Como se demostró atrás, el Reglamento N° 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral reguló funciones electorales, dado que sus normas reforman y adicionan el Código Electoral. Esto indica que si bien, formalmente, el Reglamento puede aparecer - y ser titulado - como un acto administrativo más del Consejo Nacional Electoral, en realidad él constituye una ley estatutaria en sentido material, por las razones expuestas.

Al anterior análisis material del contenido del decreto, se suman otros argumentos que conducen a la misma conclusión.

En primer lugar, la facultad que ejerció el Consejo Nacional Electoral no se enmarca dentro del ámbito de las competencias ordinarias que la Constitución le atribuyó, sino que nace de una disposición constitucional transitoria y especial, encaminada a asegurar que las nuevas normas constitucionales aprobadas mediante el Acto Legislativo N° 01 de 2003 se aplicaran en “las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.” Estas elecciones se realizaron el 26 de octubre de 2003, es decir, dos meses después de la entrada en vigencia del acto legislativo, en razón a

que en la sentencia C-551 de 2003 la Corte declaró la inconstitucionalidad de la norma de la ley de referendo que postergaba en un año su celebración.<sup>1</sup> En estas circunstancias, ante la ausencia de una ley que regulara el tema, el desarrollo del artículo 12 de la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo N° 01 de 2003 fue efectuado por el Consejo Nacional Electoral.

Al respecto, cabe resaltar que la facultad transitoria y especial le fue concedida al Consejo Nacional Electoral, sin perjuicio de las competencias propias del Congreso de la República. No obstante, por las razones indicadas, el Congreso no expidió las normas estatutarias que desarrollaran las materias electorales mencionadas, sino que lo hizo el Consejo Nacional Electoral.

En segundo lugar, el Consejo Nacional Electoral, consciente de esta situación, decidió calificar su propio acto con un nombre diferente al que emplea para designar sus actos administrativos. No es esta una resolución o un acuerdo, sino un “reglamento”. Además, es el primer reglamento dictado en 2003, a pesar de haber sido expedido a mediados de año (el 25 de julio). La descripción del fundamento constitucional del reglamento así lo confirma, al indicar que la fuente de la facultad es, en especial, el párrafo transitorio citado.

En tercer lugar, si bien en el Reglamento parcialmente acusado no se dice expresamente que él modifica o adiciona determinados artículos del Código Electoral, en su artículo 21 se advierte que dicho Código es aplicable a lo “no previsto en la presente reglamentación”. De esta manera, el propio Reglamento establece no solamente que el Código lo complementa, sino que el Reglamento se aplica de preferencia al Código en las materias específicas que él desarrolla. No es este el ámbito propio de un acto administrativo que reglamenta la ley. Es más bien, el ámbito del legislador estatutario.

En igual sentido, el mismo artículo 21 señala que solo serán aplicables subsidiaria o complementariamente “las demás normas vigentes en cuanto no sean incompatibles” con la reglamentación que se ha expedido, lo cual confirma el rango legislativo de este reglamento.

Adicionalmente, cabe formular el siguiente interrogante: puesto que el mismo párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo N° 01 de 2003 estableció que el Consejo Nacional Electoral regularía la materia del artículo “[s]in perjuicio del ejercicio de las

competencias propias del Congreso de la República...”, ¿cuál procedimiento tendría que haber seguido el Congreso en el caso de que hubiera decidido reglamentar él mismo el artículo 12, antes de que lo hiciera el Consejo Nacional Electoral, o si hubiera decidido reformar el Reglamento expedido por el Consejo? Ninguna duda existe acerca de que el Congreso de la República habría tenido que seguir el trámite propio de los proyectos de ley estatutaria. Con su proyecto el Congreso de la República estaría modificando el Código Electoral y ello le exigiría seguir los procedimientos establecidos para el trámite de los proyectos de ley estatutaria.

Finalmente, subraya la Corte que la Constitución atribuyó a la Corte Constitucional la competencia para conocer de las normas estatutarias, tanto por su rango y materialidad legal como por su contenido específico (artículos 152, 153 y 241 (8) de la C.P.). Es esta una competencia esencial para garantizar la efectividad del principio de supremacía e integridad de la Constitución.

Al Consejo de Estado (artículo 237 (1) y (2) de la C.P.) la Carta le atribuye competencia para pronunciarse sobre las acciones de nulidad por inconstitucionalidad contra actos -generalmente administrativos- cuyo conocimiento no corresponda a la Corte Constitucional. Al respecto, cabe reiterar que una norma cuyo contenido material es propio de la ley estatutaria, debe ser revisada por la Corte Constitucional, como lo ha hecho, de manera efectiva, tanto con las normas estatutarias contenidas en actos del Congreso, es decir con los proyectos de ley estatutaria, como en normas con materialidad estatutaria contenidas en actos del gobierno expedidos en virtud de excepcionales atribuciones conferidas en disposiciones constitucionales transitorias, como sucedió en la sentencia C-972 de 2004.

Por consiguiente, la Corte concluye que el Reglamento N° 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral constituye una ley estatutaria en sentido material y que, por lo tanto, la Corte es competente para conocer sobre él.”

En atención a que el Reglamento 01 de 2003 fue catalogado como normativa de categoría estatutaria por la Corte Constitucional, la providencia en mención solicitó al Consejo Nacional Electoral la remisión del texto del citado Reglamento, con el fin de efectuar el control de constitucionalidad oficioso, definitivo e integral del mismo.

Ahora bien, por Sentencia C-523 de 20052, la Corte Constitucional estableció que todas

aquellas disposiciones que tuvieran carácter material de ley estatutaria deben someterse, en lo relativo al control de constitucionalidad, a las mismas reglas de las leyes estatutarias. En este orden de ideas -dijo la Corte- el control constitucional debía ser -además de integral, oficioso y definitivo- previo. Esta conclusión implicaba, como lo reconoció la Corporación, que las normas de dicha categoría que hubiesen entrado en vigencia antes del examen de constitucionalidad, presentaban un vicio formal de carácter insubsanable que las hacía inexecutable.

De acuerdo con esa lógica, la propia Sentencia C-523 de 2005 declaró inexecutable el Decreto-Ley 2207 de 2003, pues el mismo no surtió el control previo que ordenan las normas constitucionales relativas a la entrada en vigencia de las leyes estatutarias.

Entre las consideraciones que la Corte adujo para adoptar la decisión precedente se citan especialmente las siguientes.

“Cuando regulaciones propias de ley estatutaria no sean expedidas por el Congreso de la República, sino que para ello se habilite excepcionalmente por la Constitución al Gobierno Nacional, considera la Corte que igualmente es necesario que tal normatividad surta el control previo de constitucionalidad, pues si bien se trata de una situación particular, en cuanto una normatividad ingresa al sistema jurídico sin haber agotado previamente el proceso legislativo cualificado establecido por la Constitución para ellas, es decir, sin haber surtido el exigente proceso deliberativo reservado para aquellas materias esenciales a la vida social, no por dicha circunstancia los decretos así expedidos dejan de ser leyes en sentido material, de contenido estatutario, y con régimen esencial propio.

Si bien, la particularidad de los decretos-leyes expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de una especial habilitación constitucional transitoria constituye una excepción al régimen establecido en la Constitución para las leyes estatutarias, ello sin embargo no implica la facultad para omitir el deber de someterlas al control previo de constitucionalidad, pues se trata de un requisito inherente a su propia condición. De no ser así, se desnaturalizarían tales normas en cuanto a que carecerían de un elemento central de su carácter de estatutarias<sup>3</sup>.

En tal medida, resulta a todas luces contrario a la Carta Política, que un cuerpo normativo mediante el cual se regula un tema esencial para la vida nacional, y por lo tanto reservado a una ley estatutaria, despliegue todos sus efectos jurídicos sin la plena certeza en torno a su

compatibilidad con la Constitución, aunque se trate de una normatividad estatutaria expedida por el Gobierno Nacional mediante decreto, pues con mayor razón en estos particulares casos, por no haber mediado un debate democrático, la exigencia del control previo de constitucionalidad adquiere a plenitud su sentido.

(...)

[E]l control previo, integral, definitivo, oficioso y participativo de constitucionalidad sobre los proyectos de ley estatutaria es la regla general, y (...) únicamente en casos excepcionales, cuando quiera que se presente un vicio de inconstitucionalidad sobreviviente a dicho control, ya sea de carácter formal o material, se puede realizar un nuevo juicio de constitucionalidad, por vía de la acción pública de inconstitucionalidad.

En ese orden de ideas, cuando quiera que la legislación delegada excepcional y transitoria sea de contenido estatutario, ésta deberá someterse al control correspondiente a tal variedad de leyes, que incluye, como parte esencial de su régimen, el control previo constitucionalidad. Además, dado que se trata de una norma expedida con fundamento en una habilitación constitucional, el control se extiende al cumplimiento de los límites temporal y material fijados por la norma habilitante.”

Aunque las consideraciones de la Corte Constitucional, que condujeron a la declaratoria de inexecuibilidad del Decreto 2207 de 2003, podrían llevar a la conclusión de que el Reglamento 01 de 2003 es también inexecutable, pues la Corte Constitucional no ejerció el control previo de sus normas, lo cierto es que la situación del Reglamento del Consejo Nacional Electoral presenta ciertos contrastes que deben ser tenidos en cuenta.

En primer lugar, en la Sentencia C-155 de 2005, la Corte Constitucional solicitó al Consejo Nacional Electoral que remitiera el texto del Reglamento 01 de 2003 con el fin de hacer el control oficioso de la norma. La decisión fue adoptada por la Corte antes de la adopción de la Sentencia C-523 de 2005. Esta solicitud expresa, que fue oportunamente cumplida por el Consejo Electoral, comprometió a la Corte Constitucional en la revisión del Reglamento 01, pues la orden hace parte integrante de la parte resolutoria del fallo.

En segundo término, la potestad de regulación que el Consejo Nacional Electoral recibió para expedir el Reglamento 01 de 2003 tiene como fuente directa a la Constitución Política. A

diferencia de lo ocurrido con el Decreto 2207 de 2003, que el Gobierno Nacional expidió a falta de expedición de la Ley Estatutaria por parte del Congreso, el Acto Legislativo 01 de 2003 confirió directamente al Consejo Nacional Electoral la función de regular los temas a que hace referencia el artículo 263 de la Constitución Política, lo cual implica que la potestad que asistió al Consejo Nacional Electoral para expedir el Reglamento 01 de 2003 deviene directamente y de manera principal de la voluntad del constituyente, lo cual implica que la Corte Constitucional está obligada a ejercer el control oficioso del articulado del Reglamento.

Adicionalmente, tal como se deduce del texto de la Sentencia C-155 de 2005, la Corte Constitucional no estableció, en la providencia citada, oportunidad específica alguna para realizar el control de constitucionalidad del Reglamento 01 de 2003. La parte resolutive del fallo solicita la remisión del Reglamento 01 para que la Corte proceda a “efectuar el control de constitucionalidad oficioso, definitivo e integral respectivo”, sin que de ninguna manera se sugiera que dicho control deba hacerse con anterioridad a su expedición.

De hecho, la circunstancia de que la Corte hubiese pedido la remisión para su revisión del Reglamento 01 del 25 de julio de 2003, numeración que implica que la norma entró en vigencia en esa fecha, descarta que la solicitud haya sido respecto del proyecto de resolución y que, en efecto, el control sea previo. Debe entenderse entonces que en su providencia, la Corte admitió que, dadas las circunstancias especiales en que se expidió la norma, el control oficioso e integral debía ser posterior, pues las normas objeto de estudio ya habían entrado en vigencia.

En este sentido, cabe reiterar lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-155 de 2005 cuando la Corporación reconoció que por sus características especiales, el Reglamento 01 de 2003 no podía someterse a las mismas reglas que las leyes estatutarias, regla que, a juicio de la Corte, incluye la que obliga a ejercer un control previo sobre el proyecto correspondiente.

De lo anterior se deduce, entonces, que pese a la existencia de la Sentencia C-523 de 2005, en el caso del Reglamento 01 de 2003 la Corte Constitucional conserva competencia para adelantar el control integral y oficioso, pues las circunstancias especiales de la normativa que lo conforma imponen el desarrollo de tal revisión.

Por las mismas razones, definido que la Corte Constitucional debe resolver sobre la constitucionalidad de las normas que componen el Reglamento 01 de 2003, esta Corporación debe precisar que tal revisión se impone, independientemente de que el citado reglamento haya sido expedido con el fin de regular las elecciones para autoridades territoriales que tuvieron lugar en octubre de 2003.

Ello por cuanto que, pese a que la vigencia de las normas se encontraba limitada por la celebración de las elecciones territoriales de octubre de 2003, fue la propia Corte Constitucional la que mediante Sentencia C-155 de 2005 ordenó al Consejo Nacional Electoral remitir el texto del reglamento en cuestión para “proceder a efectuar el control de constitucionalidad oficioso, definitivo e integral respectivo”. En aquella oportunidad, pese a que la Corte misma reconoció que las elecciones reguladas por el Reglamento 01 de 2003 ya habían pasado, la misma Corporación ordenó la remisión del reglamento con el fin de efectuar la revisión integral de la norma, por lo que debe entenderse que fue desde ese momento que este Tribunal se arrogó la competencia para efectuar la revisión integral de la norma.

Así reconoció la Corte que la vigencia de las normas del reglamento culminaba con la celebración de las elecciones de octubre de 2003:

Como se advierte, el párrafo transitorio facultó al Consejo Nacional Electoral para que regulara la materia tratada en el artículo, para las elecciones territoriales que se iban a realizar en octubre de 2003, todo ello sin perjuicio del ejercicio de las competencias propias del Congreso de la República.

(...)

En primer lugar, la facultad que ejerció el Consejo Nacional Electoral no se enmarca dentro del ámbito de las competencias ordinarias que la Constitución le atribuyó, sino que nace de una disposición constitucional transitoria y especial, encaminada a asegurar que las nuevas normas constitucionales aprobadas mediante el Acto Legislativo N° 01 de 2003 se aplicaran en “las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.” Estas elecciones se realizaron el 26 de octubre de 2003, es decir, dos meses después de la entrada en vigencia del acto legislativo, en razón a que en la sentencia C-551 de 2003 la Corte declaró la inconstitucionalidad de la norma de la

ley de referendo que postergaba en un año su celebración.<sup>4</sup> En estas circunstancias, ante la ausencia de una ley que regulara el tema, el desarrollo del artículo 12 de la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo N° 01 de 2003 fue efectuado por el Consejo Nacional Electoral.

(...)

6. El Consejo Nacional Electoral fue autorizado por el párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo N° 01 de 2003 para reglamentar el contenido del mismo artículo 12, con miras a las elecciones del 26 de octubre de 2003. Con base en esas facultades, el Consejo dictó el Reglamento 01 de 2003, el cual, como ya se señaló, constituye una ley estatutaria en sentido material, en razón de que regula funciones electorales, materia que debe ser desarrollada a través del tipo de las leyes estatutarias, como bien lo precisa el literal c) del artículo 152 de la Constitución. (Sentencia C-155 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

No obstante, del texto de la parte resolutive de la Sentencia se entiende que la Corporación consideró indispensable adelantar el estudio integral de la norma, pues ordenó solicitarle al “Consejo Nacional Electoral, por medio del Presidente de la Corte Constitucional, que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, envíe a esta Corporación el texto del Reglamento N° 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral, para proceder a efectuar el control de constitucionalidad oficioso, definitivo e integral respectivo”. En estas condiciones, si bien la norma pudo haber producido efectos jurídicos, incluso después de las elecciones de octubre de 2003, el control integral que ahora se adelanta se hace por decisión de la Sentencia C-155 de 2005.

## 2. Cumplimiento de los requisitos de forma implícitos en el artículo 263 de la Constitución Política

Aunque materialmente el contenido normativo del Reglamento 01 de 2003 es el propio de una ley estatutaria, formalmente el Reglamento es un acto administrativo. En este sentido, las formalidades propias de las leyes estatutarias no le son exigibles. No obstante, del texto del artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003 es posible encontrar que el Congreso sí impuso al Consejo Nacional Electoral requisitos implícitos de forma, que deben ser verificados.

El primero es el de que la regulación de los temas consignados en el artículo 263 constitucional debía expedirse dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la reforma constitucional.

“ARTÍCULO 12. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 263. Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en las respectiva elección.

(...)

“PARÁGRAFO transitorio. Sin perjuicio del ejercicio de las competencias propias del Congreso de la República, para las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltese al Consejo Nacional Electoral para que dentro del mes siguiente a su promulgación se ocupe de regular el tema.

Hecha la verificación correspondiente, esta Corporación encuentra que el Acto Legislativo fue expedido y entró en vigencia el 3 de julio de 2003, al tiempo que el Consejo Nacional Electoral expidió el Reglamento 01 de 2003 el 25 de julio de 2003, es decir, poco menos de un mes antes de que se venciera el plazo fijado por el acto reformativo de la Constitución.

En estas condiciones, el Consejo Electoral cumplió con el requisito de forma contenido en el artículo 263 de la Carta y, en este aspecto, el Reglamento 01 de 2003 se ajusta a la Constitución Política.

Adicionalmente, en lo que tiene que ver con el cumplimiento de los requisitos de forma que debieron respetarse en el trámite del Reglamento 01 de 2003, esta Corporación considera que, en principio, el mismo debió someterse al trámite de adopción de las decisiones del Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento de dicha Corporación.

En efecto, pese a que el Acto Legislativo no lo previó expresamente, es de entenderse que el procedimiento de producción y aprobación del Reglamento 01 de 2003 debió acogerse a las preceptivas consignadas en el Reglamento de funcionamiento del Consejo Nacional Electoral,

pues esta es la manera de garantizar que el acto sometido a revisión se aprobó con el lleno de los requisitos de forma propios de su naturaleza. Como la Corte Constitucional está encargada de verificar el cumplimiento de los procedimientos con que fue adoptado el acto sometido a revisión, se hace indispensable hacer referencia a dicho procedimiento.

-Cumplimiento de los requisitos de forma atinentes al procedimiento de adopción de las decisiones del Consejo Nacional Electoral

El Reglamento del Consejo Nacional Electoral se encuentra consignado en la Resolución 65 de 1996 y allí se estipulan los aspectos fundamentales de la actividad de dicha Corporación.

En términos generales, la Corte verifica que las reuniones del Consejo Nacional Electoral son: las ordinarias, que se celebran una vez por semana, y las extraordinarias, que se celebran por convocatoria de su presidente (art. 7º). Adicionalmente, el Reglamento permite que la periodicidad se incremente si razones de fuerza mayor así lo ameritan.

De conformidad con el Acta N° 032 de 2003, remitida por el Consejo Nacional Electoral a la Corte Constitucional, el Consejo se reunió el 21 de julio de 2003 para discutir el tema de la reglamentación del artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003 y se declaró en sesión permanente por aquiescencia de sus miembros, lo cual hace suponer que las razones de fuerza mayor -la urgencia de entregar el acto de regulación en menos de un mes- prolongaron reglamentariamente la sesión ordinaria.

Según lo dispone el artículo 11 de la Resolución 065 de 1996, “En las reuniones del Consejo el quórum para deliberar será el de la mitad más uno de los miembros que lo integran y las decisiones se adoptarán en todos los casos por no menos de las dos terceras partes de los mismos”.

Del texto del Acta N° 032 de 2003 del Consejo Nacional Electoral -constante a folios 14 a 44 del expediente- se evidencia que las reuniones realizadas por los miembros del Consejo contaron con la presencia de la mayoría de los miembros de la Corporación. Así se constata de los llamamientos a lista realizados al inicio de cada sesión, los días 21, 22, 23 24 y 25 de julio de 2003 y del hecho de que, al inicio de cada sesión, el presidente de la Corporación verificó el quórum deliberatorio exigido y se comprobó la asistencia mayoritaria.

Del mismo modo, se verifica que los artículos del Reglamento fueron aprobados por la mayoría exigida por el Reglamento del Consejo Nacional Electoral, en tanto que en el acta no figura que, respecto de la votación de ninguna de las normas que lo componen, los salvamentos de voto hayan sido más de 3, caso en el cual la aprobación no habría contado con los 6 votos que el reglamento exige como votación mínima para que las decisiones se entiendan válidamente aprobadas.

No obstante lo anterior, la Corte encuentra que, del análisis del texto del Acta N° 32, no se percibe que el Consejo Nacional Electoral haya discutido ni aprobado el artículo 22 del Reglamento 01 de 2003. La ausencia de votación y aprobación expresa de este artículo conlleva su inexecutable, pues, aunque el artículo 12 del Acto Legislativo no exigió formalidades particulares para la aprobación de las normas que encomendó elaborar al Consejo Nacional Electoral, es claro que el procedimiento de adopción de las decisiones de dicha Corporación debe sujetarse a las normas que regulan su funcionamiento ordinario.

Por último, la Corte Considera que no es relevante, desde el punto de vista constitucional, que el Consejo Nacional Electoral, en contravía del artículo 24 de la Resolución 65 de 1996, haya decidido nominar como “Reglamento”, el Reglamento 01 de 2003 pues, aunque la norma indicada prescribe que las regulaciones de carácter general, es decir, los reglamentos, deben llamarse “Resoluciones”, la divergencia en la titulación no incide en la vigencia de las normas que la componen, ni desvirtúa el hecho de que el Reglamento 01 de 2003 es la normativa con la cual el Consejo Nacional Electoral dio cumplimiento al encargo que le encomendó el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003. Por ello, atendiendo a la primacía de lo sustancial sobre lo formal y al hecho de que, de todos modos, el Reglamento 01 de 2003 fue fechado, numerado y está firmado por el presidente y el secretario de la Corporación, con lo cual se da cumplimiento al inciso final del artículo 24, la discrepancia en la nominación del acto del Consejo Nacional Electoral con la preceptiva de la Resolución 65 de 2003 no entraña un vicio constitucional que merezca ser censurado.

Hechas las anteriores precisiones y verificado que, desde el punto de vista formal, el Reglamento 01 de 2003 se ajusta a los parámetros generales fijados por la Resolución 65 de 1996, que regula el procedimiento de adopción de las decisiones del Consejo Nacional Electoral -además de que cumple con el requisito temporal establecido en el Acto Legislativo 01 de 2003-, pasa la Corte a hacer el estudio de fondo correspondiente.

### 3. Análisis de fondo del Reglamento 01 de 2003

#### 3.1. Contexto general normativo del Reglamento 01 de 2003

El Reglamento 01 de 2003 fue proferido por el Consejo Nacional Electoral con fundamento en lo dispuesto por el párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003 y pretende desarrollar el mismo artículo 12 de dicho Acto Legislativo, modificadorio del artículo 263 de la Constitución Política. En tal virtud, a efectos de llevar a cabo el examen de constitucionalidad de dicho Reglamento, como cuestión previa la Corte estudiará el contenido normativo de la disposición superior que se reglamenta, y los motivos que llevaron al Congreso de la República, actuando en ejercicio del poder de reforma constitucional, a introducir la correspondiente modificación de la Carta.

El artículo 263 de la Constitución Política, en su nueva redacción tras la reforma introducida por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, reza así:

“Artículo 263. Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

“Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la ley.

“Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

“La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

“Párrafo transitorio. Sin perjuicio del ejercicio de las competencias propias del Congreso de la República, para las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltese al Consejo Nacional Electoral para que dentro del mes siguiente a su promulgación se ocupe de regular el tema.

“En las circunscripciones electorales donde se elijan dos (2) curules se aplicará el sistema del cociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral.”<sup>6</sup>

Como es sabido, la modificación del artículo 263 de la Constitución Política se inscribió dentro de una reforma más amplia de la Carta, llevada a cabo mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, que tuvo como propósito central adoptar una reforma política con miras a lograr principalmente dos objetivos relacionados entre sí: el fortalecimiento y modernización de los partidos políticos y la reforma del sistema electoral.

Para estos dos efectos, dicho acto reformativo introdujo un cambio a varios asuntos involucrados en estas materias, cuales son, entre otros, (i) el reconocimiento de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos exclusivamente cuando está acreditado un mínimo de respaldo popular, (ii) la organización y el funcionamiento democráticos de los partidos y movimientos políticos, (iii) la militancia exclusiva de los candidatos en uno sólo de ellos, (iv) la concurrencia del Estado a la financiación con recursos públicos de las campañas mediante el sistema de reposición de votos, (v) la actuación como bancada de los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano, (vi) la posibilidad de adelantar consultas populares para que los partidos y movimientos políticos tomen decisiones o escojan candidatos, (vii) la redefinición de los mecanismos de financiación pública de las consultas y campañas electorales y de acceso a los medios de comunicación, (viii) la manera de conformar las listas para elecciones a corporaciones públicas, (ix) la utilización del sistema de cifra repartidora para la asignación de las curules entre dichas listas, (x) la exigencia de umbrales electorales mínimos para acceder a las curules a repartir, (xi) el mecanismo del voto preferente, etc.

Todas estas innovaciones, como se dijo, perseguían como designio la modernización de los partidos políticos y la reforma del sistema electoral que, en la coyuntura histórica por la que atravesaba la Nación cuando se aprobó la reforma, se consideró inaplazable ante el carácter personalista y excesivamente fragmentario que acusaba la actividad política, debido, entre otros factores, a la naturaleza del sistema electoral diseñado por las normas constitucionales entonces vigentes. Estimó el constituyente derivado, que en el panorama político colombiano era excesivo el liderazgo local y personal, manifiesto en las llamadas “micro empresas políticas”, el “clientelismo” y las “operaciones avispa”, fenómenos todos estos que

obstaculizaban la gobernabilidad y la posibilidad de adoptar políticas públicas coherentes con programas de gobierno respaldados por partidos fuertes, ideológicamente identificados y mayoritariamente respaldados.

El constituyente derivado estimó que a la raíz de los problemas de fragmentación y personalismo político que se detectaban, se encontraban las propias normas constitucionales que organizaban nuestro sistema electoral. Las reglas para la asignación de las curules en las elecciones para corporaciones públicas determinaba esta situación, y merecía su urgente reforma:

“La Constitución de 1991 para favorecer la representación mantuvo la vigencia del sistema de asignación de curules a través del método de cuocientes y residuos, pues así las minorías pueden acceder a las corporaciones públicas con menos votos a través del residuo. El efecto fue perverso. Las mayorías se convirtieron en múltiples minorías a través de listas unipersonales y la gran mayoría de los parlamentarios son elegidos por residuo. Una medida para favorecer la representación terminó finalmente favoreciendo los partidos mayoritarios y fragmentó las colectividades, creando un problema de agregación y de agencia y afectando la representatividad, ya que una lista que representa 120.000 colombianos que le entregaron su voto logra igual representación que una lista de 40.000 votos.

“Para solucionar el problema del ejemplo surge la propuesta de la cifra repartidora, esto es, una fórmula en la cual cada curul se entregue con un número igual de votos o lo más cercano a ello. Pero si con cualquier cifra pequeña se accede entonces de nada sirve para mejorar la representatividad. Se acude entonces al umbral, un número mínimo de votos necesarios para que una lista obtenga representación, pero si éste es muy alto las minorías no tendrán representación y si es muy bajo pierde sentido, pues significa regresar a la fragmentación. De nuevo el equilibrio es el problema entre los objetivos.

Propugnamos en este texto de proyecto buscar un nuevo equilibrio entre los objetivos que sin perjudicar a las minorías corrija los problemas de representación y de agencia.

(...)

Resaltemos que la Constitución privilegia la representación. Esa búsqueda de representación finalmente resultó en un gran desorden electoral, permitió que los partidos reconocidos

postulen sin restricciones de número o de número de candidatos por circunscripción o cargo a proveer; se agravó aún más el desorden con la expedición de avales a diestra y siniestra, que permitían la inscripción de candidatos a la sombra de la norma que impedía poner requisitos a la postulación de candidatos de partidos con personería jurídica, y, como fue advertido por el Gobierno, sin consideraciones éticas o morales de las personas avaladas. Partidos pequeños o prácticamente inexistentes, pero con personería jurídica, avalan tal número de candidatos que resultan en una sumatoria de votos alta, lo cual les permite el reintegro a cargo del Estado de cuantiosos recursos y les permiten mantener personería jurídica a unos ¿cascarones¿ electorales que no existen como partido.

Los partidos tradicionales y los movimientos independientes cayeron también en la trampa de los avales. Delegaron en los senadores y representantes la expedición de avales en los departamentos, avalaron en la práctica a todos los solicitantes, se inventaron una forma particular consistente en reconocer en la práctica movimientos afines para seguir contando con miembros de su partido que se convirtieron en pequeños partidos personales. Finalmente sus directivas perdieron todo control sobre el proceso de candidaturas y el respeto de sus adherentes que encontraban con facilidad ¿hogares de paso electoral¿ en la proliferación de movimientos.

El ciudadano corriente tiene evidencia de lo anterior cuando se encuentra en el momento del voto ante unos enormes tarjetones, en los cuales se mezclan representantes de los partidos y movimientos a nombre de las colectividades, de movimientos que ellos han creado, amparados por otros movimientos, pero predominantemente representantes de su propio interés.

La fragmentación, la antítesis de la agregación, encontró en esos mecanismos una gran favorabilidad. Pero aún los menores intereses tienen posibilidad de buscar representación. Y en muchas ocasiones lo logran ante la dispersión de los electores que hacen necesarias cifras ridículas de votos para llegar a las Corporaciones públicas. La operación avispa, o la búsqueda del residuo, es ahora la costumbre. En aras de buscar la representación de todos los intereses se perdió la representatividad.

La Reforma que se propone apunta consecuentemente al fortalecimiento de los partidos y movimientos, eliminando las postulaciones de grupos de ciudadanos, estableciendo las listas

únicas cerradas, limitando los candidatos de los partidos a sólo uno en las nominaciones unipersonales y al número de posibles elegidos en los comicios de corporaciones, estableciendo un umbral para poder participar en la asignación de curules y la cifra repartidora para asignar estas. ".7

Recapitulando lo anterior, puede decirse que el objetivo general de la reforma constitucional adelantada mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, dentro de la cual se inscribe la modificación del artículo 263 superior, cuyo desarrollo fue llevado a cabo mediante el Reglamento 01 de 2003 proferido por el Consejo Nacional Electoral, ahora bajo estudio, fue fortalecer y modernizar los partidos políticos y reformar el sistema electoral. Para estos propósitos modificó algunas normas superiores, es especial las relativas a los partidos y movimientos políticos, contenidas en los artículos 107 a 111 de la Constitución, el artículo 258 superior sobre el derecho al voto, el artículo 263 definitorio del sistema electoral y algunos artículos referentes a las autoridades electorales.

3.1.2. El propósito concreto de la reforma introducida mediante el artículo 12 del acto Legislativo 01 de 2003

Este aspecto de la reforma constitucional al que se acaba de aludir, es el que resulta importante para efectos de la revisión de constitucionalidad del Reglamento 01 de 2003 sub examine. A juicio de la Corte, tal aspecto de la reforma persigue los siguientes propósitos, mediante la adopción de los siguientes cambios:

Eliminar el llamado personalismo político en las elecciones para corporaciones públicas, mediante la reforma del sistema de reparto de las curules entre las listas postuladas (formula electoral) y el establecimiento de un porcentaje mínimo de votos para que las listas o candidatos sean considerados en el momento de la asignación de las curules.

a. La modificación de la formula electoral

Los sistemas electorales o sistemas de escrutinio son los diferentes métodos, modalidades, o fórmulas que se utilizan en los regímenes democráticos representativos para repartir los cargos de elección popular, según el número de votos o sufragios emitidos por los electores. Existen sistemas de escrutinio electoral mayoritarios, proporcionales y mixtos. En los primeros, que se usan en las elecciones para cargos unipersonales, pero también en las que

se llevan a cabo para corporaciones públicas, el candidato o la lista (completa) que obtiene el mayor número de votos es elegido o elegida. En los sistemas proporcionales, utilizados en las elecciones para órganos corporativos, se busca que la repartición de las curules entre los partidos o movimientos que se presentaron a la contienda electoral refleje la misma proporción en que los electores respaldaron las diversas listas. Esta proporción puede ser más o menos exacta, y favorecer en mayor o menor medida a las mayorías o a las minorías, según la fórmula matemática que se utilice para asignar las curules según los votos obtenidos. Finalmente, los sistemas electorales mixtos pretenden dar importancia a la correspondencia que debe darse entre la composición de la corporación pública elegida y la proporción de los votos que cada lista obtuvo, pero a su vez dar alguna preponderancia a las listas mayoritarias.

El personalismo político detectado por el constituyente derivado fue entendido como el actuar individual de los candidatos durante la campaña, y también posteriormente al resultar elegidos, favorable a los intereses personales o de grupos poco representativos, en desmedro de la posibilidad de adopción de políticas públicas de interés más general, respaldadas por partidos fuertes. A este personalismo se le llamó también, durante el debate para la adopción de la reforma constitucional, “agenciamiento” o “agencia” política de intereses más particulares que generales. Como causa de este problema se detectó que el sistema electoral de cociente electoral y de residuos, adoptado por la Constitución de 1991, funcionaba con base en una fórmula matemática que permitía el acceso a las corporaciones públicas de los candidatos de las llamadas “microempresas electorales”, con un mínimo de votos de respaldo, afectando de manera grave el principio de representación.

En efecto, antes de la reforma constitucional adoptada mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, la Carta acogía la “fórmula Hare” como sistema electoral de asignación de las curules entre las listas postuladas a las elecciones. Dicha fórmula, llamada también de cociente y de residuo mayor o residuo fuerte, consiste en dividir el número total de votos válidos por el número de curules a proveer, para obtener así un número llamado el cociente electoral, que en principio equivale al número de votos necesarios para acceder a una curul en la corporación pública respectiva. El número de curules que corresponde a cada lista es el que resulta de dividir el número de votos válidos emitidos por tal lista, por el cociente electoral. Las curules sobrantes después de determinar así cuántas curules corresponden a cada lista, se asignan entre ellas atendiendo a los residuos que en esta última operación divisoria

resulten para cada una, en orden decreciente de mayor a menor. El sistema, como es sabido, permite que algunos candidatos obtengan la asignación de curules “por residuo”, es decir sin alcanzar el número de votos que constituye el cociente electoral. Por lo tanto, favorece la conformación de listas minoritarias que resultan elegidas con escasos márgenes de votación<sup>8</sup>.

#### b. La exigencia de un umbral mínimo de votación

Ahora bien, con el mismo propósito de evitar el personalismo político y el fraccionamiento partidista, la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2003 también acogió como parte de la reforma del sistema electoral, la exigencia de obtener porcentajes mínimos de votos para que las listas o candidatos sean considerados en el momento de la asignación de las curules mediante el sistema de cifra repartidora. La Constitución, antes de la reforma, no establecía este requisito, que fue adoptado mediante los incisos 2° y 3° del artículo 263 superior en su nueva redacción. De esta manera se evita tanto la proliferación de listas de un mismo partido, bajo el sistema de “avales”, como la proliferación misma de partidos y movimientos políticos.

El Acto Legislativo prevé dos umbrales diferentes, uno para la circunscripción nacional del Senado de la República, y otro para las demás corporaciones públicas, incluida la Cámara de Representantes, que no se eligen en circunscripción nacional. A ello se refiere el aparte final del segundo inciso del artículo 263 superior, en su nueva versión, que señala el primer umbral en un dos por ciento (2%) del total de los votos emitidos para el Senado y el segundo en un cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral, en el caso de las demás corporaciones (medio cociente). Como el cociente electoral es el resultado de dividir el número total de votos válidos emitidos por el número de curules a proveer, se tiene que el umbral para el caso de elecciones a corporaciones públicas distintas del Senado de la República, es este mismo número, dividido por dos.

Evitar el multipartidismo y favorecer el fortalecimiento de los partidos políticos mayoritarios, mediante la exigencia de que los partidos presenten una lista única de candidatos a las corporaciones públicas.

A esta exigencia se refiere el primer inciso del artículo 263 de la Carta en su nueva redacción, cuando señala que “(p)ara todos los procesos de elección popular, los partidos y

movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección”.

La norma pretende limitar el derecho de postulación de candidatos evitando la proliferación de listas internas dentro de los partidos, presentadas con la intención de obtener una curul “por residuo”, según la anterior fórmula electoral. La exigencia de listas únicas se une entonces al abandono de dicha fórmula electoral antigua (cuociente electoral y residuo fuerte) para dar paso a la de la cifra repartidora, así como al requisito del umbral mínimo de votación para poder acceder al reparto de las curules, y constituye con estas medidas la estrategia normativa para lograr el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos mayoritarios, bajo el supuesto de que éstos responden a plataformas ideológicas y programas de gobierno que defienden intereses colectivos, es decir, que no constituyen agencias políticas de intereses privados, como sí puede suceder con las llamadas “micro empresas electorales”.<sup>9</sup>

Ciertamente, entiende la Corte que el constituyente derivado consideró que los partidos políticos, en el Estado Social de Derecho, son los más importantes medios de expresión de las ideologías políticas, de las inquietudes de la opinión pública y de los anhelos colectivos de organizar la vida en común. Por ello, su fortalecimiento fue entendido como un mecanismo de profundizar la democracia y el pluralismo, y de organizar el acceso al ejercicio del poder político y la transmisión regulada del mismo, y de hacer efectivo el derecho a la oposición. Vistos como instituciones jurídicas vitales para el correcto funcionamiento de la democracia, por su carácter de medios de expresión de la opinión pública y de acceso al ejercicio del poder, el constituyente optó por restringir las cláusulas de la Constitución que, favoreciendo excesivamente a las minorías políticas, debilitaban los partidos mayoritarios, únicos depositarios de la verdadera legitimidad democrática.

Examinados así los principales propósitos perseguidos con las reformas introducidas por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003 al artículo 263 de la Constitución, que pretenden ser desarrollados por el Reglamento 01 de 2003, proferido por el Consejo Nacional Electoral, entra la Corte en el examen de este último reglamento, cuya materia, como se ha dicho, corresponde a la de una ley estatutaria.

4. Examen de constitucionalidad del título del Reglamento 01 de 2003:

#### 4.1. Ámbito de la potestad reguladora, cuestión previa

Antes de entrar en el examen del articulado del Reglamento 01 de 2003, proferido por el Consejo Nacional Electoral con fundamento en lo dispuesto por el párrafo transitorio del artículo 12 del Acto legislativo 01 del mismo año, la Corte debe referirse brevemente al ámbito material de dichas facultades extraordinarias.

En primer lugar, esta Corporación debe precisar que, por disposición expresa del artículo 265 de la Constitución Política, el Consejo Nacional Electoral goza de cierta potestad de regulación en materias propias de su competencia. Dice así la norma constitucional:

ARTICULO 265. El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales:

1. Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral.
2. Elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil.
3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
4. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.
5. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.
7. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.
8. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.
9. Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.

10. Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos.
11. Darse su propio reglamento.
12. Las demás que le confiera la ley.

Del texto de la norma constitucional se desprende que existe un ámbito de competencia que es propia del Consejo Nacional Electoral y que tiene fuente permanente y directa en la Carta Política, tal como ocurre para otras autoridades del Estado en las materias pertinentes a sus funciones. En la Sentencia en la Sentencia C-384 de 2003<sup>10</sup>, la Corte afirmó que “[e]xcepcionalmente, y por disposición constitucional, existe un sistema de reglamentación especial respecto de ciertas materias y para determinados órganos constitucionales, al margen de la potestad reglamentaria del Presidente de la República<sup>11</sup>. Tal es el caso del Consejo Superior de la Judicatura<sup>12</sup>, de la Junta Directiva del Banco de la República<sup>13</sup>, del Consejo Nacional Electoral<sup>14</sup> y de la Contraloría General de la República<sup>15</sup>.”

Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha interpretado el artículo 265 como fuente de potestades de regulación en cabeza del Consejo Nacional Electoral, advirtiendo que dicha potestad se limita a la expedición de normas de naturaleza operativa y administrativa, destinadas a regular los temas propios de su competencia. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional consideró que el Consejo Nacional Electoral ejerce esta potestad al “reglamentar en cada caso todo lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos”, tal como se lo confiere el artículo 10 de la Ley 130 de 1994. La Corte advirtió, sin embargo, que dicha potestad de reglamentación se limitaba a asuntos técnicos y de detalle<sup>16</sup>.

Del mismo modo, en la Sentencia C-307 de 1994 la Corte Constitucional enfatizó que las autoridades electorales poseen ciertas facultades de regulación sobre aspectos de su competencia, pese a que las mismas se encuentren subordinadas a las disposiciones expedidas por el Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria. Dijo así la Corporación:

Tal como se ha expresado en esta providencia, de la Constitución se deriva para las autoridades electorales una cierta capacidad reglamentaria, pero la misma tiene carácter

residual y subordinado y no puede desconocer la competencia que, en materia de potestad reglamentaria, la Constitución atribuye al Presidente de la República. Así, para el cabal cumplimiento de sus cometidos, las autoridades electorales pueden expedir disposiciones de carácter general, pero tal facultad es residual porque recae sobre aspectos que, por su nivel de detalle y su carácter puramente técnico y operativo, no hayan sido reglamentados por el Presidente de la República, y subordinada porque, en todo caso, no puede contrariar los reglamentos que en el ámbito de su competencia haya expedido el Presidente de la República. (Sentencia C-307 de 1994 MM.PP. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa, Alfredo Beltrán Sierra)

Las facultades conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2003 al Consejo Nacional Electoral están descritas en el párrafo transitorio de la siguiente manera:

“Párrafo transitorio. Sin perjuicio del ejercicio de las competencias propias del Congreso de la República, para las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltese al Consejo Nacional Electoral para que dentro del mes siguiente a su promulgación se ocupe de regular el tema.

“En las circunscripciones electorales donde se elijan dos (2) curules se aplicará el sistema del cociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral.”

Ahora bien, tratándose de facultades excepcionales para proferir una reglamentación constitucional materialmente estatutaria, las competencias conferidas al Consejo Nacional Electoral por el constituyente derivado deben ser de interpretación restringida. Por ello, entiende la Corte, deben estimarse otorgadas para desarrollar exclusivamente las materias reguladas por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, y no la íntegra reforma constitucional contenida en dicho Acto. Es decir, cuando el párrafo transitorio transcrito indica que se faculta al Consejo Nacional Electoral “para que dentro del mes siguiente a su promulgación se ocupe de regular el tema”, debe entenderse que “el tema” es únicamente la materia de que trata el referido artículo 12.

Así fue entendido por el mismo Consejo Nacional Electoral, que tituló de la siguiente manera el Reglamento que expidió:

## “REGLAMENTO 01 DE 2003

( 25 de julio )

Por medio de cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo No. 01 de 2003...”

Así las cosas, la regulación contenida en este reglamento debe presentar una relación de conexidad material mínima con los asuntos de que trata el señalado artículo 12, a saber: (i) el derecho de los partidos y movimientos políticos a presentar candidatos y listas únicas a los procesos de elección popular; (ii) el umbral mínimo de votación que deben alcanzar las listas de candidatos en la elecciones para corporaciones públicas; (iii) el sistema electoral de cifra repartidora que se utilizará para asignar las curules en las elecciones para corporaciones públicas.

Ciertamente, considerando que mediante la concesión de facultades extraordinarias al Consejo Nacional Electoral el Constituyente derivado produjo una alteración transitoria de las competencias ordinarias del Congreso de la República como legislador estatutario, el uso de esas atribuciones tenía un carácter restringido y limitado, análogamente a lo que sucede con las facultades extraordinarias que el Legislador le confiere al Ejecutivo, pro tempore y en las materias precisas que él mismo define. Facultades estas últimas respecto de las cuales la Corte Constitucional, al ejercer el control de constitucionalidad decretos con fuerza de ley, ha descartado la interpretación extensiva o analógica, sosteniendo en cambio su naturaleza excepcional y restrictiva.<sup>17</sup>

Adicionalmente, la Corte observa que las facultades concedidas por el párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003 al Consejo Nacional Electoral concernían exclusivamente a la regulación de las elecciones de las autoridades “de las entidades territoriales” que siguieran a la entrada en vigencia del dicho Acto Legislativo, es decir a las elecciones de gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales, concejos municipales o distritales y juntas administradoras locales. Así las cosas, la Corporación cuidará de que no se incluyan disposiciones con vocación de vigencia nacional, pues las estrictas facultades conferidas por el Acto Legislativo al Consejo Nacional Electoral para regular la materia confinan la reglamentación únicamente a las elecciones en entidades territoriales.

En el sentido anterior, la Corte evaluará la gestión de dichas facultades en los estrictos

términos con que fueron conferidas por el artículo 12 del Acto Legislativo de 2003. La analogía o la interpretación extensiva de dichas facultades son contrarias al ámbito restringido de las potestades que en esta oportunidad han sido conferidas al Consejo Nacional Electoral, por lo que dichos mecanismos de interpretación tampoco serán tenidos en cuenta por la Corte al momento de estudiar la concordancia de la regulación expedida por el Consejo con las materias para las cuales fue autorizado por la Constitución Política. En tales condiciones, el estudio adelantado por la Corte estará acorde con la amplitud limitada con que fueron concedidas dichas facultades, y tendrá en cuenta que las mismas se entregaron al Consejo con propósitos bien definidos, puntuales y concretos.

#### 4.2. Contenido concreto del Reglamento 01 de 2003

##### 4.2.1. Contenido general del Reglamento 01 de 2003

El Reglamento 01 de 2003 está compuesto por 22 artículos, que se dividen en 7 capítulos. Tal como lo indica la Sentencia C-155 de 2005, los capítulos están destinados, en su orden, a: “i) reglamentar las listas y candidatos únicos, y la inscripción de candidaturas (arts. 1-8); el voto preferente (art. 9); el escrutinio (arts. 10- 13); el umbral (arts. 14-15); la cifra repartidora y la adjudicación de curules (arts. 16-18); las vacancias (art. 19) y las disposiciones finales (arts. 20- 22)”. En detalle, según la descripción hecha en la Sentencia C-155 de 2005, el Reglamento 01 de 2003 desarrolla los siguientes temas:

\* “El artículo 1º determina que para las elecciones posteriores a la expedición del Acto Legislativo los partidos y movimientos políticos y los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos solamente podrían presentar listas y candidatos únicos para las elecciones que se realizaran en las distintas circunscripciones. Además, dispone que los candidatos inscritos por un partido no podrán aparecer en las listas de otro partido y que las personas que hayan participado en las consultas internas de un partido o movimiento político no podrán inscribirse como candidatos por otro partido, movimiento político, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos, para el mismo proceso electoral.

\* El artículo 2º prescribe que los partidos y movimientos políticos deben avalar por escrito las listas y los candidatos que inscriben

\* El artículo 3º preceptúa que los partidos y movimientos políticos inscribirán directamente ante la autoridad electoral correspondiente sus listas y candidatos únicos.

\* El artículo 4º establece los requisitos que deben cumplirse para la inscripción de las listas y candidaturas.

\* El artículo 5º regula lo referente a la inscripción de candidatos por parte de alianzas y dispone que las organizaciones políticas que formen parte de una alianza no pueden inscribir ningún otro candidato.

\* El artículo 6º dispone que los miembros de las listas y los candidatos deben aceptar en forma escrita su postulación y señalan los requisitos que deben cumplir al manifestar su conformidad.

\* El artículo 7º contempla que las autoridades electorales ante las que se realice la inscripción deben velar por el cumplimiento de los requisitos establecidos para este acto.

\* El artículo 8º establece el plazo dentro del cual pueden modificarse las listas y candidaturas inscritas

\* El artículo 9º regula el tema del voto preferente

\* El artículo 10º define cuáles son los votos válidos y especifica cuáles sufragios serán tomados como tales en las listas con voto preferente y sin voto preferente.

\* El artículo 11º explica cuáles son los votos nulos y determina cuáles sufragios serán tomados como tales en las listas con voto preferente y sin voto preferente.

\* El artículo 12º especifica cuáles son los votos en blanco y señala las consecuencias del mismo.

\* El artículo 13º aclara cuáles son las tarjetas no marcadas y precisa que no tendrán ningún efecto para los escrutinios.

\* El artículo 14º define el concepto de umbral de votación y determina cuándo se aplica y cuáles votos se computan para su cálculo.

\* El artículo 15º precisa cuál será el umbral que se utilizará para las elecciones territoriales.

\* El artículo 16º consagra que las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de la cifra repartidora y especifica la manera de obtenerla y de aplicarla.

\* El artículo 17º trata sobre la reordenación de las listas con voto preferente, de acuerdo con lo expresado en los votos.

\* El artículo 18º regula la asignación de curules para el caso en que se presenten empates en la votación por distintas listas.

\* El artículo 19º reglamenta la forma de suplir las vacancias que surjan en las corporaciones públicas

\* El artículo 20º determina que las inscripciones para las elecciones territoriales, que se hubieren practicado antes de la expedición de la “presente Resolución”, deberán ajustarse a ella dentro de un plazo dado, so pena de ser declaradas nulas.

\* El artículo 21º dispone que “[p]ara lo no previsto en la presente reglamentación se aplicarán las disposiciones contenidas en el Código Electoral y demás normas vigentes en cuanto no sean incompatibles”.

\* El artículo 22º se ocupa de la vigencia de la resolución.

Hecho el anterior recuento del Reglamento 01 de 2003, pasa la Corte a estudiar el contenido concreto de los artículos que lo componen. Para tales efectos, la Sala enumerará los artículos en su orden, después de lo cual procederá a hacer el análisis correspondiente.

#### 4.2.2. Análisis individual del articulado del Reglamento 01 de 2003

##### Capítulo I

##### 1) Art. 1º Listas y candidatos únicos

El inciso primero del artículo 1º del Reglamento 01 de 2003 se ocupa del tema de las listas y los candidatos únicos que podrán presentarse para las elecciones territoriales que se realicen

con posterioridad a la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2003. La norma advierte que para dichas elecciones, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos presentarán listas únicas para asambleas, concejos -distritales y municipales- y juntas administradoras locales, cuyo número no podrá exceder el de curules a proveer en la respectiva corporación. Igualmente, dice que se deberán presentar candidatos únicos para los cargos de Gobernador y Alcalde, distrital o municipal.

En principio, la disposición se limita a reiterar el encabezado del artículo 263 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003. En efecto, el artículo constitucional señala que para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número no podrá exceder el de las curules a proveer.

Así, en primer lugar, la norma estatutaria sigue la preceptiva superior que exige la presentación de listas únicas por parte de los partidos y movimientos políticos para elecciones populares. Aunque el primer inciso del artículo constitucional se refiere a todos los procesos de elección popular, el párrafo transitorio de la norma sólo faculta al Consejo Nacional Electoral para regular lo relativo a las elecciones populares de autoridades de entidades territoriales, por lo cual el inciso del Reglamento 01 de 2003 está acorde con dicha limitación al indicar que su regulación sólo opera para asambleas departamentales, concejos municipales, juntas administradoras locales, gobernadores y alcaldes. De igual modo, la norma reglamentaria se ajusta al mandato constitucional al disponer que el número de candidatos no podrá ser superior al número de curules por proveer.

Ahora bien, frente al hecho de que el inciso primero del artículo 1º del Reglamento 01 de 2003 disponga que también podrán presentar listas de candidatos, además de los partidos y los movimientos políticos, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, pese a que el inciso primero del artículo 263 constitucional sólo haga referencia a los partidos y movimientos políticos, esta Corte Constitucional considera que no existe reparo de inexecutableidad.

Aunque válidamente podría pensarse que el Consejo Nacional Electoral excedió los límites de su función regulatoria al admitir en las contiendas a los movimientos sociales y grupos

significativos de ciudadanos –a pesar de que los mismos no fueron expresamente mencionados en el artículo 263 superior- esta Corporación considera que, a partir de una lectura complementada con el artículo 108 de la Carta Política, tal como quedó modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003, es posible afirmar que “Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos”.

Así lo reconoció la Corte Constitucional en la Sentencia C-955 de 2001, en donde manifestó lo siguiente:

De las normas transcritas, así como de las consideraciones que las comentan, se desprende con claridad que los organismos o las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos pueden manifestarse y actuar políticamente, lo cual incluye la posibilidad de designar, postular e inscribir candidatos o listas de candidatos a los cargos de elección popular.

En estos términos, la Corte considera que el principio de representatividad proporcional debe ser aplicado de forma extensiva y debe favorecer las propuestas políticas contenidas en las listas de candidatos presentadas, con sujeción a la ley, por los movimientos políticos, las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos.

Esta conclusión se impone como resultado de la interpretación armónica que se ha hecho en esta Sentencia, de las disposiciones constitucionales que se integran a la preceptiva del artículo 263, cuales son los artículos 2º, 40-1, 108, 109 y 111 de la Constitución Política y de la naturaleza expansiva de los derechos derivados del modelo democrático participativo. Así, en última instancia, cuando el artículo 263 se refiere a la representación proporcional de los partidos, debe entenderse también la de los movimientos políticos, la de las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos que intervengan en el debate electoral y presenten sus respectivas listas de candidatos, con sujeción a la ley. (Sentencia C-955 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

Hecho el análisis correspondiente, esta Corporación considera que el inciso primero del artículo 1º del Reglamento 01 de 2003 es exequible.

El párrafo primero del artículo 1º consagra una consecuencia lógica de la obligación de inscripción de listas y candidatos únicos, y es la de que los candidatos inscritos por los

diferentes partidos, movimientos políticos, grupos políticos o movimientos sociales no puedan formar parte de otra lista, ni puedan inscribirse en una lista diferente a la que hicieran para Alcalde o Gobernador.

En efecto, acorde con la intención de la reforma constitucional de fortalecer los partidos y evitar la proliferación de candidaturas sin soporte social y erradicar el agenciamiento de microempresas electorales, el Reglamento 01 de 2003 limitó la participación de los candidatos a una sola de las listas propuestas. El artículo constitucional reglamentado indica que “Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos”. Por ello, no tendría sentido, en la lógica de la reforma, que un candidato hiciera parte de varias listas, es decir, de varios partidos, movimientos políticos, sociales, o diferentes grupos significativos de ciudadanos.

Tal como se dijo en las consideraciones previas de esta providencia, la reforma política implantada por el Acto Legislativo 01 de 003 pretende, fundamentalmente, limitar el derecho de postulación de candidatos, | evitando la proliferación de listas internas dentro de los partidos, presentadas con la intención de obtener una curul “por residuo”, según la anterior fórmula electoral.

La depuración de la actividad política exige mecanismos destinados a suprimir la inscripción múltiple de candidatos, pues ello permite que los electores tengan conocimiento exacto de la opción que se pone a su consideración; así como garantiza que el candidato sea elegido por quienes realmente lo consideran como su alternativa. Si la restricción impuesta por el parágrafo primero del artículo 1º del Reglamento 01 no existiera, un candidato, inscrito en dos listas, recibiría los votos asignados a ambas, con lo cual, evidentemente, se distorsiona la voluntad popular expresada en las urnas.

La norma, por demás, reitera lo establecido en el artículo 107 constitucional que advierte que “[e]n ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimientos políticos con personería jurídica”.

Finalmente, la norma establece que la sanción a dicha prohibición acarreará la nulidad de la inscripción, precisando con ello que, de todos modos, lo que se entiende anulado por virtud de la doble inscripción es la primera de ellas y no ambas, tal como lo establece el artículo 7º del Reglamento 01 de 2003 al precisar que “En caso de violación del régimen de candidatos

y listas únicas, se tendrá como válida la segunda inscripción, salvo lo previsto en el párrafo segundo del artículo primero de este Reglamento”. Esta medida garantiza la efectividad de la exigencia constitucional, al tiempo que impone una sanción proporcional al candidato doblemente inscrito, que no pierde por ese hecho su derecho a participar en las elecciones.

En consecuencia de lo anterior, esta Corporación considera que el párrafo primero del artículo 1º del Reglamento 01 de 2003 es exequible.

El párrafo segundo del Reglamento 01 de 2003 señala otra de las consecuencias derivadas de la restricción de la norma constitucional. Acorde con la política de reducir la atomización de campañas electorales, la reforma política pretendió que los partidos, movimientos y grupos representativos de ciudadanos presentaran listas únicas con candidatos únicos. En ese escenario, la norma reglamentaria prevé que si los candidatos han participado en consultas internas de sus partidos o movimientos políticos, no podrán inscribirse en listas de otro partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos. En este entendido, la norma se dirige no ya a los candidatos, sino a los aspirantes a candidatos que no lograron ser elegidos como tales en consultas internas de su respectivo partido o movimiento político.

Por este camino, la norma sigue fiel a la política que inspira la reforma constitucional y pretende evitar que el aspirante a candidato que ha sido derrotado en una consulta interna, acuda a las huestes de otro partido o movimiento político para presentar de nuevo su nombre. La Corte encuentra que detrás de esta medida existe una legítima intención de solidificar y fortalecer el grado de representación que los candidatos tienen en relación con el partido o movimiento político o social del que recibe su apoyo.

Según esta consideración, el párrafo segundo del artículo 1º del Reglamento 01 de 2003 será declarado exequible.

## 2) Art. 2º

El artículo 2º del Reglamento 01 de 2003 consta de un solo inciso, que en su frase inicial regula lo atinente al aval escrito que deben otorgar los representantes legales de los partidos o movimientos políticos -o sus delegados- al candidato o a la lista que inscriben.

Este aval solemnemente otorgado constituye una garantía pública en cuanto a que dicho

candidato y lista son los únicos que tal partido o movimiento postulará a la contienda electoral. En tal sentido el requisito exigido por la norma parece ser un desarrollo específico de lo prescrito por los incisos 2° y 3° del artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2003, y no de lo dispuesto por el artículo 12 de dicho Acto reformativo, única norma respecto del cual debían ejercerse las competencias legislativas del Consejo Nacional Electoral.

En efecto, los mencionados incisos 2° y 3° del artículo 2° del Acto Legislativo prescriben que “(l)os partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno” y que “dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue”, al paso que el artículo 12 del Acto Legislativo, único que debía haber sido desarrollado por el Consejo Nacional Electoral, no se refiere en modo alguno al aval de los partidos y movimientos a los candidatos y listas que ellos inscriben, por lo cual, aparentemente, dicho Consejo habría excedido sus competencias legislativas extraordinarias.

No obstante lo anterior, la Corte estima que la frase inicial del artículo 2° del Reglamento bajo examen sí viene a ser un desarrollo concreto y necesario de lo prescrito por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, modificadorio del artículo 263 superior, pues éste indica que “(p)ara todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos...”. Ciertamente, con el aval como garantía escrita, el partido o movimiento hace propio el nombre del candidato o de la lista que inscribe, y excluye tanto la posibilidad de que a su nombre se presenten a las elecciones otros que no cuentan con su apoyo, como la de inscribir él mismo otros candidatos o listas. En ese sentido, el artículo 2° que ahora se examina permite asegurar que se inscriban candidatos o listas únicas, y por ello sí existe una relación de conexidad material entre lo que prescribe dicha norma y lo regulado por el artículo 12 del Acto Legislativo. Conexidad material que lleva a concluir que el Consejo Nacional Electoral no excedió sus competencias extraordinarias al consagrar esta regla sobre aval al candidato o lista por parte del partido o movimiento que lo inscribe.

Además, resalta la Corte que trata de un aval único y solemnemente otorgado, que recae sobre un único candidato o lista, a diferencia de los antiguos avales que antes de la reforma constitucional los partidos o movimientos conferían a múltiples listas que se presentaban a

las elecciones al amparo de su nombre, y que permitían el fraccionamiento partidista. Fraccionamiento que el constituyente estimó perjudicial para el afianzamiento y la profundización de una democracia realmente representativa según la regla de las mayorías. Por todo lo anterior, la frase inicial del artículo 2° del Reglamento bajo examen se ajusta al nuevo texto del artículo 263 superior, y al espíritu de la reforma constitucional que pretende desarrollar.

No ocurre lo mismo con la frase siguiente de la norma que se examina, conforme a la cual los candidatos y los integrantes de las listas “a su vez, deben aceptar, expresamente, que asumen los compromisos señalados en el régimen interno de aquellos.”

A juicio de la Corte, esta última oración gramatical contenida en el artículo 2° del Reglamento 01 de 2003, expedido por el Consejo Nacional Electoral, no desarrolla el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, modificadorio del 263 superior, sino otras normas de dicho Acto reformativo de la Constitución. En particular, el inciso sexto del artículo 2° del Acto Legislativo, modificadorio del artículo 108 constitucional, cuyo texto es el siguiente:

“Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.”

Dado que el artículo 12 del Acto Legislativo no se refiere en absoluto al asunto del régimen disciplinario interno de los partidos o movimientos políticos, ni al llamado régimen de bancadas, la última frase del artículo 2° del Reglamento resulta inexecutable, pues al consagrar una exigencia tendiente a garantizar la disciplina interna de dichas instituciones, excede el ámbito de las competencias extraordinarias conferidas al Consejo Nacional Electoral, que debían ejercerse únicamente para desarrollar lo prescrito en el artículo 12 del Acto Legislativo.

En tal virtud, la expresión “Estos, a su vez, deben aceptar, expresamente, que asumen los compromisos señalados en el régimen interno de aquellos” será declarada inexecutable.

3) Art. 3º Inscripción de Candidatos

A juicio de la Corte, el anterior inciso desarrolla la inscripción de candidatos y listas únicos a que se refiere el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, determinando concretamente a quienes corresponde llevar a cabo la inscripción y ante que autoridades debe efectuarse. Se trata de una norma instrumental que no contraviene la Constitución.

Obviamente, cuando se trata de partidos o movimientos políticos que tienen reconocida su personería jurídica, corresponderá a su representantes legales o a los delegados de los mismos efectuar la inscripción; en el caso de los grupos significativos de ciudadanos sin personería jurídica, por sustracción de materia no formula la misma exigencia.

Ahora bien, aunque el artículo 12 del Acto Legislativo se refiere únicamente a la inscripción de listas y candidatos de partidos y movimientos políticos, es decir, no menciona para estos efectos a los grupos significativos de ciudadanos, esta Corte Constitucional considera que tampoco aquí existe reparo de inexecutableidad cuando el Reglamento regula la inscripción de estos últimos, pues, como se dijo, de una lectura del artículo 263 superior, reformado por el 12 del Acto Legislativo, complementada con el artículo 108 de la Carta Política, tal como quedó modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo, es posible afirmar que “Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos”.

Por todo lo anterior, este primer inciso del artículo 3º será declarado executable.

En inciso segundo del artículo tercero indica que en virtud de lo dispuesto por el inciso anterior relativo al mecanismo de inscripción de listas y candidatos únicos, “ningún Partido o Movimiento Político con personería jurídica, o movimiento social o grupo significativo de ciudadanos, podrá inscribir más de un candidato para el mismo cargo o más de una lista para la misma corporación.”

Al parecer de la Corte, el inciso segundo bajo examen se limita a reiterar en forma expresa que sólo cabe la inscripción de un candidato para los cargos unipersonales de elección popular y solo una lista para las elecciones de corporaciones públicas, por cada partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos.

Lo anterior se aviene perfectamente a lo dispuesto por el inciso primero del artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, modificadorio del artículo 263 de la Constitución Política, y en tal

virtud será declarado constitucional.

El párrafo del artículo tercero del Reglamento 01 de 2003, proferido por el Consejo Nacional Electoral, indica que “(e)n el momento de la inscripción se le informará a los responsables, sobre la obligación de presentar informes públicos o balances de ingresos y gastos de campaña dentro del término legal.”

La Corte observa que el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003 no se refiere en modo alguno a la obligación de los partidos o movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos para elecciones populares de presentar informes públicos o balances de ingresos y gastos de campaña. En cambio, este deber aparece estipulado en el inciso final del artículo 3° de dicho Acto Legislativo, modificadorio del artículo 109 superior.<sup>18</sup>

Dado que las competencias extraordinarias conferidas al Consejo Nacional Electoral son de interpretación restringida por su carácter excepcional, y que ellas se confirieron exclusivamente para reglamentar el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, esta Corte estima que el párrafo del artículo 3° del Reglamento 01 de 2003, en cuanto se refiere a un asunto no contemplado en dicho artículo 12, excedió el ámbito material de las facultades otorgadas al referido Consejo. En tal virtud será retirado del ordenamiento jurídico por inconstitucional.

#### 4) Art. 4º Requisitos para la inscripción de candidaturas

Este artículo se refiere en general a los requisitos para la inscripción de candidaturas.

El inciso primero del artículo 4º repite la regla ya contenida en el inciso primero del artículo 3º, según la cual la inscripción de listas o de candidatos deberá realizarse ante los Delegados Departamentales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ante los Registradores Distritales, Especiales, Municipales o Auxiliares, según el caso, previo el cumplimiento de los requisitos previstos en Ley. Por tratarse de la reiteración de una regla ya examinada arriba y hallada conforme con la constitución, no hacen falta consideraciones adicionales para estimarla ajustada a la Constitución.

El inciso segundo del artículo cuarto prescribe que para todos los procesos de elección

popular, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir listas para corporaciones públicas y candidatos a cargos uninominales con el aval y los demás requisitos legales. La disposición presenta una relación de conexidad temática con el asunto del derecho de los partidos y movimientos políticos a presentar candidatos y listas únicas a los procesos de elección popular, y por constituir tan sólo la enunciación de dicho derecho, desarrolla el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003.

Conforme al inciso tercero del artículo cuarto, ahora bajo examen, el orden de los candidatos dentro de las listas que se inscriban, será definido de conformidad con los estatutos internos de cada partido o movimiento político o con los acuerdos a que lleguen los integrantes de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos.

La Corte estima que la anterior disposición reglamenta el derecho de los partidos y movimientos políticos y de los grupos significativos de ciudadanos a conformar y presentar listas, derecho a que se refiere el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003. Derecho que involucra el determinar el orden de los aspirantes dentro de las mismas listas, dado que el mecanismo de voto preferente es tan solo una opción, como lo señala el artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 cuando indica: "Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente". (Destaca la Corte).

Por lo anterior, la Corte estima que la disposición no excede el ámbito de las competencias conferidas al Consejo Nacional Electoral ni desconoce otra disposición superior. En efecto, aunque ella indica que el orden de los candidatos dentro de las listas que se inscriban será definido de conformidad con los estatutos internos de cada partido o movimiento político, asunto que pudiera pensarse que está por fuera de las competencias del Consejo, por estar relacionado con régimen disciplinario interno de los partidos o movimientos políticos, materia de la cual no trata el artículo 12 del Acto Legislativo, lo cierto es que en cuanto esta última norma superior sí se refiere expresamente al derecho de los partidos y movimientos de presentar listas, el tema del orden de las mismas guarda una relación de conexidad mínima con el aludido derecho, que le permitía al Consejo Nacional Electoral señalar la manera en la cual debe establecerse ese orden, prescribiendo al respecto que se determinaría según las indicaciones de los estatutos internos de cada partido, y no de cualquier otra forma, como por ejemplo podría ser la de los acuerdos a que llegaran los aspirantes.

En cuanto al orden de las listas que presenten los movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, la norma prescribe que en este caso tal orden se determinará de conformidad con acuerdos a que lleguen los integrantes de tales movimientos o grupos, que carecen de estatutos internos.

Nuevamente la Corte observa que, aunque el artículo 12 del Acto Legislativo se refiere únicamente a la inscripción de listas y candidatos de partidos y movimientos políticos, es decir, no menciona para estos efectos a los movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, tampoco aquí existe reparo de inexecutable cuando el Reglamento regula la inscripción de estos últimos, pues, como se dijo, de una lectura del artículo 263 superior, reformado por el 12 del Acto Legislativo, complementada con el artículo 108 de la Carta Política, tal como quedó modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo, es posible afirmar que “Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos”.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el inciso bajo examen será declarado executable.

El inciso cuarto contiene varias reglas, relativas que persiguen garantizar la seriedad de la inscripción de listas y candidatos por parte de los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales<sup>19</sup>:

a. En primer lugar, prescribe que los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales podrán inscribir candidatos a corporaciones públicas y cargos uninominales, para lo cual deberán acreditar el número de firmas señalado en el parágrafo 1º del mismo artículo, firmas que respaldarán la totalidad de la lista inscrita. El número de estas firmas es el equivalente al veinte por ciento (20%) del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar en la correspondiente circunscripción electoral por el número de puestos por proveer. Y para el caso de candidatos a Gobernaciones y Alcaldías, un número de firmas equivalente al veinte por ciento (20%) del número de personas aptas para votar en la correspondiente circunscripción electoral

b. Adicionalmente, dichos grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales

deberán prestar caución, póliza de seriedad o garantía bancaria, las cuales serán presentadas y otorgadas por los inscriptores o candidatos, que no serán inferiores en ningún caso a tres (3).

Por lo cual, entiende la Corte que las competencias extraordinarias del Consejo Nacional Electoral, conferidas para regular los asuntos de que versa el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, dentro de los cuales se encuentra el derecho a inscribir listas y candidatos, comprende la inscripción de los mismos que hagan los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos.

Ahora bien, el requisito de cierto número de firmas que respalden la inscripción de candidatos a corporaciones públicas y cargos uninominales por parte de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos equivale al aval de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, requerido para la inscripción que éstos hacen de los mismos candidatos y listas. La exigencia se orienta a garantizar que los nombres y las listas postulados a la contienda electoral cuenten con un mínimo de respaldo popular, y tiende a hacer efectivo el propósito del constituyente de evitar la proliferación de inscripciones provenientes de agencias de intereses minoritarios. En este sentido, se ajusta al propósito general del Acto Legislativo, que pretende fortalecer los partidos y movimientos políticos popularmente respaldados.

En cuando al número de firmas exigido, el inciso bajo examen remite al párrafo 1° del mismo artículo cuarto, que contiene dos sub reglas: una primera que señala que ese número será el equivalente al veinte por ciento (20%) del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar en la correspondiente circunscripción electoral por el número de puestos por proveer. Por los términos de la disposición, que se refiere al número de puestos proveer, la Corte entiende que ella resulta aplicable únicamente para el caso de inscripción de listas para corporaciones públicas territoriales (asambleas departamentales, concejos municipales, juntas administradoras locales). La segunda regla es la aplicable para la elección de candidatos a Gobernaciones y Alcaldías, e indica que en esos casos el número de firmas que respaldará la inscripción será el equivalente al veinte por ciento (20%) del número de personas aptas para votar en la correspondiente circunscripción electoral.

En relación con lo anterior, estima la Corte que al Consejo Nacional Electoral le asistía cierto

espacio de libertad configurativa al momento de definir el margen de respaldo popular que debían demostrar los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos a la hora de inscribir candidatos a cargos unipersonales y listas para corporaciones públicas de elección popular, libertad que en todo caso debía ejercerse dentro de parámetros de proporcionalidad. Es decir, el respaldo expresado por las firmas exigidas no podía resultar mínimo o irrelevante, porque en tales circunstancias se revelaría contrario al propósito o designio del constituyente de favorecer las inscripciones de candidatos avalados por grupos políticos con un respaldo popular significativo, en aras de acabar con la excesiva atomización política que se juzgó contraria a los valores de una democracia fincada en el principio mayoritario. Empero, tampoco podía exigirse un respaldo máximo, que significara en la práctica un desconocimiento del derecho de las minorías políticas a postular candidatos, en desmedro del pluralismo político propio de la misma democracia.

Visto lo anterior, la Corte juzga que los porcentajes de firmas exigidos para avalar la inscripción de candidatos o de listas por parte de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos respetan parámetros de proporcionalidad. Como se dijo, para el caso de las corporaciones públicas dicho respaldo se fijó en el veinte por ciento (20%) del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar en la correspondiente circunscripción electoral por el número de puestos por proveer. La fórmula se asemeja a la del cociente electoral, pero se establece, no a partir de los votos emitidos, sino del número de ciudadanos aptos para votar, que viene a ser dividido por el número de curules. El veinte por ciento del resultado de esta división es el número de firmas exigido. De esta manera, tal número de firmas equivaldría al veinte por ciento del cociente electoral, bajo el supuesto de que todos los habilitados para votar lo hicieran.

Para el caso de las inscripciones de candidatos para gobernaciones o alcaldías, la fórmula es similar. Aquí el número de firmas es el equivalente al veinte por ciento (20%) del número de personas aptas para votar en la correspondiente circunscripción electoral, que no resulta desproporcionado ni por exceso ni por defecto, frente a los fines perseguidos por el Acto Legislativo.

Finalmente, en cuanto a las cauciones, pólizas de seriedad o garantías bancarias que en número de tres el inciso cuarto del artículo cuarto, ahora bajo examen, exige que sean presentadas por los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales para

inscribir candidatos a corporaciones públicas y cargos uninominales, la Corte aprecia lo siguiente:

La exigencia de cauciones, garantías o pólizas a que se refiere la disposición constituye un requisito para la inscripción de candidatos o de listas por parte de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos. Dado que el artículo 12 del Acto Legislativo, modificadorio del 263 constitucional, se refiere en general a dicho derecho de inscripción, y que de la lectura armónica de esta disposición junto con el artículo 2º del Acto Legislativo, reformatorio del 108 de la Carta, se concluye que el derecho de inscripción también concierne a los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, se tiene que el Consejo Nacional Electoral, al regular tal asunto, no excedió la órbita de las competencias materiales que extraordinariamente le fueron concedidas.

Ahora bien, entiende la Corte que las mencionadas cauciones, garantías o pólizas son exigidas, no para asegurar la devolución de los dineros públicos con los cuales se podrán financiar las campañas adelantadas por los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos (pues las mismas, al tenor de lo dispuesto por el artículo 109 superior, reformado por el 3º del acto Legislativo 01 de 2003, serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados), sino para garantizar la seriedad de la inscripción de candidatos por parte de tales grupos.

En este contexto, no coincide la Corte con el concepto del Procurador General cuando el mismo solicita la declaratoria de inexecutable de la norma por considerar que existe una desproporción al exigirse tres garantías distintas por cada inscripción de listas o de candidatos. A juicio de la Corte, el número de tres a que hace referencia la norma no es al número de pólizas que se requieren para garantizar la seriedad de las campañas, sino al número de inscriptores. Ciertamente, si la finalidad de la póliza es garantizar la seriedad de la propuesta política, no se ve por qué deba exigirse más de una para satisfacer ese fin. Cuando la norma dice que quienes decidan inscribir un candidato “deberán acreditar el número de firmas señalado en el párrafo 1º de éste artículo, que respaldarán la totalidad de la lista inscrita y prestar caución, póliza de seriedad o garantía bancaria, las cuales serán presentadas y otorgadas por los inscriptores o candidatos, que no serán inferiores en ningún caso a tres (3)”, debe entenderse entonces que no se refiere a la póliza de seriedad, pues esta se encuentra garantizada con una sola póliza, sino al número de inscriptores que deben

proceder a tramitar esta diligencia.

El inciso quinto del artículo cuarto del Reglamento bajo examen señala cuándo se harán efectivas las cauciones a que hace referencia el inciso anterior. A ese respecto dispone que, respecto de las otorgadas para garantizar la seriedad de la inscripción de listas, ellas “se harán efectivas para las listas que no alcancen la tercera parte de la votación obtenida por la última lista que se haya declarado elegida” Y para el caso de inscripciones para cargos uninominales, “la caución se hará efectiva cuando el candidato no obtenga por lo menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos”.

Estima la Corte que las anteriores prescripciones se ajustan a parámetros de proporcionalidad, al no disponer que las cauciones se hagan efectivas sino cuando la lista respectiva no haya alcanzado la tercera parte de la última lista que, habiendo alcanzado el umbral mínimo de votación, también haya obtenido votos suficientes para resultar favorecida con la asignación de al menos una curul por el sistema de cifra repartidora. Se trata pues, de un porcentaje razonable, que sin obstaculizar el derecho de postulación de candidatos a corporaciones públicas territoriales, exige un mínimo de seriedad para la inscripción de los mismos, habida cuenta de los gastos públicos que amerita la inclusión de los mismos en la contienda electoral, y de la importancia de que el debate electoral se dé entre aspirantes que efectivamente tengan un mínimo de respaldo popular.

Otro tanto cabe decir de la regla que indica cuándo se hará efectiva la garantía de seriedad de la inscripción de candidatos a alcalde o gobernador, que no resulta desproporcionada al señalar que ello ocurrirá si no se alcanza una votación equivalente al cinco por ciento de los votos válidos. Como en el caso anterior, sin significar una restricción exagerada del derecho a postular candidatos para tales cargos unipersonales, la norma propugna por la seriedad de las inscripciones, y del mismo proceso electoral.

El párrafo primero establece el número de firmas que deberá respaldar la inscripción de candidatos a corporaciones públicas territoriales y a alcaldías y gobernaciones por parte de los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales. La disposición fue examinada ad supra, al estudiar la constitucionalidad del inciso cuarto de este mismo artículo, que remite a ella. En tal virtud, no se harán ahora consideraciones adicionales.

Sólo resta referirse a la última expresión contenida en este párrafo, conforme a la cual

“(e)n ningún caso, se exigirá un número superior a las cincuenta mil firmas para la inscripción de las candidaturas a cargos o corporaciones”, prescripción esta que significa un límite máximo al aval popular exigido a los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales, que parece proporcionado y razonable, pues por encima del mismo podría estimarse excesiva la limitación del derecho a postular candidatos, incluso en las circunscripciones electorales más pobladas. En tal virtud, la expresión será declarada exequible.

Finalmente, el párrafo segundo del artículo cuarto prescribe que al inscribir una lista, se deberá declarar ante los respectivos Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil o Registradores, de manera expresa y escrita, si se opta o no por el voto preferente.

Al respecto, aunque el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2001, que el Reglamento bajo examen pretende desarrollar, no regula concretamente el asunto del voto preferente, que es regulado específicamente por el inciso tercero del artículo 13 de dicho Acto Legislativo, la Corte estima que el Consejo Nacional Electoral no excedió el ámbito material de sus competencias extraordinarias al exigir que al momento de la inscripción se indique expresamente si se opta o no por el voto preferente. Esta forma de votación constituye una de las modalidades bajo las cuales se pueden inscribir listas para los cargos a corporaciones públicas territoriales; así, en cuanto el artículo 12 del Acto Legislativo, modificadorio del 263 constitucional, se refiere en general al derecho de inscripción de candidatos, incluye la modalidad referida de voto preferente.

Adicionalmente, la Corte observa que en el párrafo bajo examen el Consejo no consagra una regulación completa del asunto del voto preferente, limitándose a exigir la indicación sobre la adopción de esta modalidad de inscripción de listas, al momento de verificarse la misma. Requisito, por demás, indispensable para poder verificar los resultados de la elección.

Por lo anterior, la norma será declarada ajustada a la Constitución.

#### 5) Art. 5º Alianzas

Este artículo se refiere a las alianzas entre partidos y movimientos políticos, para la inscripción de candidatos y listas.

Conforme a lo dispuesto por el inciso primero del artículo quinto, se podrán inscribir candidaturas a cargos uninominales (gobernadores y alcaldes) en alianza con otros partidos o movimientos con personería jurídica; en cuyo caso, el partido postulante otorgará el aval correspondiente y los partidos o movimientos adherentes anexarán un escrito en el que manifiesten su apoyo a dicho candidato.

En relación con la anterior disposición, observa la Corte que la misma consagra una modalidad de inscripción de candidatos y de listas, que podría ser llamada modalidad de coalición o de alianza. Ahora bien, el artículo 263 del Acto Legislativo 01 de 2003, no se refiere en modo alguno a esta modalidad de inscripción de candidatos o de listas, como tampoco lo hace ningún otro artículo del acto reformativo de la constitución.

Se hace entonces la Corte dos preguntas: (i) ¿A pesar de no estar expresamente contemplada en el Acto Legislativo la modalidad de inscripción de listas o de candidatos por coalición o alianza, la misma se ajusta a la Constitución Política tal y como fue reformada por el Acto Legislativo 01 de 2003? (ii) ¿A pesar de no estar expresamente contemplada en el Acto Legislativo la modalidad de inscripción de listas o de candidatos por coalición o alianza, podía el Consejo Nacional Electoral reglamentar dicha modalidad de inscripción?

En cuanto al primero de estos interrogantes, estima esta Corporación que aunque la lectura exegética del Acto Legislativo 01 de 2003 llevaría a concluir que el constituyente derivado no contempló la posibilidad de inscripción de candidatos o listas por parte de coaliciones o alianzas entre partidos o movimientos políticos, sino que se refirió exclusivamente a la inscripción de candidatos y listas únicos por parte de tales entes colectivos, de donde se deduciría que el derecho de inscripción debería ejercerse de manera tal que cada partido o movimiento inscribieran su única lista o candidato, es decir el único y propio candidato o lista, la interpretación de la reforma según su espíritu, conocido por los antecedentes históricos de la misma contenidos en las actas que recogen el debate correspondiente parlamentario, arroja otra conclusión.

En efecto, como se dijo ad supra, el propósito central de la reforma política adelantada en 2003 tuvo como mira lograr, principalmente, la modernización y fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos. Como se dijo, en la coyuntura histórica por la que atravesaba la Nación cuando se aprobó la reforma, se consideró inaplazable fortalecer tales

instituciones, ante el carácter personalista y excesivamente fragmentario que acusaba la actividad política. Como se hizo explícito en el debate que antecedió a la adopción de Acto Legislativo 01 de 2003, el constituyente derivado estimó que en dicha actividad política predominaba exageradamente el liderazgo local y personal, manifiesto en las llamadas “micro empresas políticas”, el “clientelismo” y las “operaciones avispa”, características de la actividad política que obstaculizaban la gobernabilidad y la posibilidad de adoptar políticas públicas coherentes con programas de gobierno respaldados por partidos fuertes, ideológicamente identificados y mayoritariamente respaldados. En este orden de ideas, las reformas emprendidas consistieron en la reforma del sistema electoral, el establecimiento de umbrales mínimos de votación para participar en la asignación de las curules, el requisito de cierto respaldo popular para el reconocimiento de la personería jurídica a los partidos y movimientos políticos o el derecho de inscripción a los grupos sociales, etc. En síntesis, la reforma pretendió lograr que los candidatos y las listas postulados para las campañas electorales tuvieran un respaldo popular demostrado. Así pues, se pretendió lograr el agrupamiento ciudadano en torno de partidos o movimientos fuertes, y el abandono de las prácticas políticas organizadas en torno de grupos o personas agentes de intereses particulares.

Siendo lo anterior así, resulta obvio que la presentación de listas por parte de coaliciones o alianzas partidistas o de movimientos políticos con personería jurídica secunda el espíritu de la reforma. Tales estrategias, lejos de promover el fraccionamiento de las fuerzas políticas, propugnan su agrupamiento y fortaleza como expresión de los anhelos populares. De igual manera permiten el ejercicio de una sana oposición por parte de las minorías que cuentan con respaldo popular.

Dado que los partidos o movimientos con personería jurídica reconocida tienen por el sólo hecho el derecho de postular listas y candidatos, la posibilidad de recibir adhesiones contribuye a su fortalecimiento, según el propósito constitucional. Además, se trata de un mecanismo de profundización del principio democrático, que permite a los partidos y a sus miembros ejercer con mayor libertad el derecho de elegir y ser elegido.

Por otro lado, destaca la Corte que las coaliciones o alianzas no desconocen el mandato superior de presentar candidatos o listas “únicos”. Ciertamente, de tales adhesiones no se deriva que un partido o movimiento acabe presentando más de una lista o candidato; todo lo

contrario, dos o más partidos o movimientos presentarán la misma lista o candidato. En tal virtud, esta modalidad de inscripción no se estima contraria a la Constitución.

En cuanto al segundo interrogante, relativo a la competencia del Consejo Nacional Electoral para regular el tema de la inscripción de listas y candidatos incluyendo dentro de este asunto la regulación la modalidad de alianzas o coaliciones, estima la Corte que toda vez que le fueron concedidas facultades para desarrollar el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, modificatorio del 263 superior, norma que se refiere al derecho de los partidos y movimientos políticos de presentar listas y candidatos únicos, existe una conexidad temática necesaria entre el asunto de las coaliciones y el del derecho de inscripción o postulación de candidatos. Por lo cual el consejo Nacional Electoral no excedió el ámbito de sus competencias materiales.

El inciso bajo examen establece como requisito para proceder a la inscripción de candidaturas por coalición, que el partido postulante otorgue el aval correspondiente y los partidos o movimientos adherentes anexen un escrito en el que manifiesten su apoyo a dicho candidato. Requisitos estos mínimos que garantizan la seriedad de la intención política, y en los cuales la Corte no encuentra reparo de constitucionalidad alguno.

El inciso segundo se refiere a la inscripción de listas o candidatos por coaliciones, no ya de partidos o movimientos políticos con personería jurídica, sino de movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos. Para tal evento exige que el movimiento social o grupo significativo de ciudadanos, así constituido por la coalición, acredite el número de firmas y la garantía de seriedad de la candidatura, “de conformidad con la resolución 1.940 de 2003, o la que haga sus veces, proferida por el Consejo Nacional Electoral.”

A juicio de la Corte, la exigencia de estas garantías de seriedad de la inscripción no desconoce la Constitución, en cuanto busca lograr la responsabilidad y el compromiso político de los candidatos y de sus postulantes, en beneficio de un debate democrático serio.

En cuanto al requisito de las firmas exigidas, como se dijo, equivale al aval de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, requerido para la inscripción que éstos hacen de candidatos y listas, y pretende garantizar que los nombres y las listas postulados a la contienda electoral cuenten con un mínimo de respaldo popular. Lo cual realiza el propósito

del constituyente de evitar la proliferación de inscripciones provenientes de agencias de intereses minoritarios.

La Corte se abstiene de referirse al número de firmas requeridas y a las condiciones que deben observar las garantías exigidas, asuntos regulados por la Resolución citada por el inciso bajo examen, por no caer la revisión de constitucionalidad o de legalidad de dicho acto administrativo dentro del ámbito de su competencia funcional.

Dispone el inciso tercero que una vez verificada la alianza, los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o los grupos significativos de ciudadanos o movimientos sociales que la integran, no podrán avalar ni inscribir candidato alguno para el mismo cargo, en la misma circunscripción electoral.

La disposición regula un requisito esencial para asegurar que la inscripción de candidatos o listas bajo la modalidad de alianzas no permita que finalmente los partidos, movimientos o grupos acaben inscribiendo más de una lista o candidato, en contravía del propósito del constituyente. En tal virtud desarrolla convenientemente la Constitución, ajustándose a ella.

Por último, el inciso final del artículo quinto señala que, así mismo, en cada circunscripción electoral y una vez un partido o movimiento político con personería jurídica o, un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos opte por conformar una alianza, esta misma agrupación política no podrá inscribir ningún otro candidato.

La disposición persigue el mismo objetivo de la inmediatamente anterior, y como ella, lejos de contrariar la Carta constituye un desarrollo necesario de la misma.

#### 6) Art. 6º Aceptación de candidaturas

El artículo 6º, en sus primeros incisos, dispone que los candidatos integrantes de una lista y los candidatos a cargos uninominales deberán aceptar por escrito su candidatura. Escrito en el que, además, manifestarán bajo la gravedad del juramento lo siguiente: (i) su filiación política; (ii) que cumplen con los requisitos para ser elegidos; (iii) que no se encuentran incurso en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad; (iv) que no han aceptado ser candidatos a ningún otro cargo o corporación en la misma elección; y (v) que no han

participado en consultas internas de partidos o movimientos diferentes al que lo inscribe.

Los anteriores requisitos pretenden constituir garantías adicionales que aseguren que los partidos o movimientos políticos o los movimientos o grupos significativos de ciudadanos no postulen sino candidatos o listas únicas, y que las diversas candidaturas resultan serias. La corte no encuentra en ello ningún reparo de constitucionalidad.

No sucede lo mismo con la última frase de este último inciso del artículo sexto, que dispone que “(el) incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta que implica pérdida del empleo.” Es decir, conforme a esta última expresión, si los funcionarios que reciben la aceptación personal de la candidatura no dejan constancia de este hecho y la comunican a las autoridades electorales, incurren en una falta disciplinaria, cuya sanción será la de pérdida del empleo.

Al parecer de la Corte, en la última frase del inciso 6° del artículo 6°, el Consejo Nacional Electoral consagró una falta disciplinaria y la sanción correspondiente, excediendo con ello el ámbito de las competencias extraordinarias que le habían sido concedidas, otorgadas exclusivamente para desarrollar el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, reformativo del artículo 263 constitucional, referente a los siguientes asuntos: (i) el derecho de los partidos y movimientos políticos a presentar candidatos y listas únicas a los procesos de elección popular; (ii) el umbral mínimo de votación que deben alcanzar las listas de candidatos en la elecciones para corporaciones públicas; (iii) el sistema electoral de cifra repartidora que se utilizará para asignar las curules en las elecciones para corporaciones públicas.

Al parecer de esta Corporación, aunque se presenta cierto grado de conexidad temática y de coherencia teleológica entre los antedichos asuntos y la configuración de la falta disciplinaria, pues la posibilidad de incurrir en tal falta constituye un apremio para que los funcionarios que reciben la presentación personal de la aceptación de la candidatura la comuniquen a las autoridades electorales competentes, y de esta manera se organice de mejor manera el proceso de inscripción electoral, la Corte estima que la consagración de faltas y sanciones disciplinarias compete al legislador, y que sobre este asunto el constituyente no alteró transitoriamente el reparto de competencias, como sí lo hizo en lo relativo a los demás asuntos sobre los que versa el artículo 12 mencionado. En tal virtud, la

expresión del artículo sexto que consagra la referida falta y su sanción, será retirada del ordenamiento.

#### 7) Art. 7º Competencia de la inscripción

El inciso 1º del artículo séptimo prescribe que los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores Distritales, Especiales, Municipales o Auxiliares ante quienes se realice la inscripción, verificarán el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo tercero del Reglamento, y en el caso de encontrar que no se cumplen, tal inscripción se rechazará in limine.

Se trata de una norma instrumental, tendiente a garantizar los requisitos de inscripción que exigen que ella se haga por parte de los representantes legales de los partidos o movimientos políticos o por los propios inscriptores en el caso de los grupos o movimientos significativos de ciudadanos, ante los funcionarios competentes según lo dispuesto en el artículo 3º de la Resolución. En especial, la norma tiende a garantizar la inscripción de listas únicas por tales partidos grupos o movimientos.

Respecto de la expresión “in límine”, que el señor Procurador estima inconstitucional por vulnerar el debido proceso en materia electoral, en especial el derecho de defensa al no exigirse una fundamentación del rechazo y, además, no permitirse la impugnación de la decisión adversa a la solicitud de inscripción, la Corte estima que, tratándose de la simple verificación de los requisitos de inscripción relativos a (i) que ella se haga por parte de los representantes legales de los partidos o movimientos políticos o por los propios inscriptores en el caso de los grupos o movimientos significativos de ciudadanos, y (ii) que ella se haga ante los funcionarios competentes, no puede hablarse propiamente de un proceso administrativo.

En efecto, el proceso administrativo se ha entendido como “un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva”. Así entendido comprende pues un conjunto de actos, inicialmente uno que desencadena la actuación, seguido de otros instrumentales o intermedios, y finalmente el que le pone fin, aunado al que la comunica, publica o notifica. Esta serie de actos se echa de menos en la simple verificación de los requisitos de representación legal del inscriptor y competencia del funcionario que recibe la inscripción. El

objeto que persigue esta verificación, que no implica la resolución de un conflicto de orden jurídico, dispensa de diseñar mecanismos que garanticen ampliamente el ejercicio de derecho de defensa.

Adicionalmente, la Corte considera que la decisión adoptada por cualquiera de los registradores mencionados no implica la pérdida de oportunidad de volver a presentar la solicitud correspondiente, con el lleno de los requisitos necesarios. Es claro que frente al rechazo de la inscripción, los inscriptores podrán volver a solicitarla en los términos del artículo 3º del Reglamento 01 de 2003, por lo que si se cumplen los requisitos exigidos por la ley, nada obsta para que la candidatura vuelva a presentarse. Para la Corte, los registradores deben indicar las fallas en que se incurrió y que condujeron al rechazo de la inscripción, con el fin de que si su intención es la de volver a presentarla, no se cometan los mismos errores que condujeron al rechazo.

Por lo anterior, la Corte no acoge en este punto el criterio de la vista fiscal. La Corte estima que se ajusta a la Constitución.

El inciso 2º del artículo 7º dispone que en caso de violación del régimen de candidatos y listas únicas, se tendrá como válida la segunda inscripción, salvo lo previsto en el párrafo segundo del artículo primero del mismo Reglamento, conforme al cual “(q)uienes hayan participado en las consultas internas de los partidos o movimientos políticos, no podrán inscribirse como candidatos por otro partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, en el mismo proceso electoral.”

La disposición consagra un mecanismo adicional para garantizar la inscripción de candidatos y listas únicas, conforme al cual si un partido, movimiento o grupo llegare a inscribir más de un candidato o lista, la única inscripción válida será la segunda inscripción. La Corte estima que la norma ha debido prescribir que “la última” inscripción sería la que se tendría por válida, y no la segunda, toda vez que cabe el evento de que sean más de dos las inscripciones de listas o candidatos que se verifiquen contraviniendo el mandato constitucional de listas únicas. De cualquier manera, estima que ello no acarrea su inconstitucionalidad, pero considera que debe entenderse que la “segunda” inscripción hace referencia a la “última” de ellas, que será la única válida. Este constituye un mecanismo de garantía de inscripción de listas y candidatos únicos que se ajusta a la Constitución.

En cuanto a la remisión al párrafo segundo del artículo primero, esta Corte entiende que es equivocada y que el Reglamento se refirió al párrafo primero de dicho artículo. Allí se indica que la violación del régimen implica la nulidad de la inscripción, pero al hacer el estudio correspondiente se definió que la nulidad era de la primera inscripción -es decir, de las anteriores a la última- que no se consideran válidas, lo cual garantiza la conservación del principio constitucional y la preservación del derecho a postularse al cargo público.

#### 8) Artículo 8º Modificación de las listas y candidatos inscritos

El artículo 8 hace referencia a la modificación de las listas y candidatos inscritos, la legitimación por activa para realizarla y el término para llevarla a cabo.

El Procurador General de la Nación no encuentra reparo constitucional alguno. Igual apreciación tiene la Sala Plena de la Corte por los motivos que a continuación se exponen:

El Consejo Nacional Electoral actuó dentro de su marco de competencia regulativa, puesto que el artículo 263 constitucional, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, -el cual le atribuyó la facultad excepcional al Consejo- en su inciso primero hace referencia a los procesos de inscripción, lo cual lleva implícita la modificación de éstos.

En virtud de la naturaleza dinámica de la democracia es razonable y conveniente que se establezca la posibilidad de modificar las listas y candidaturas dentro de un lapso prudente, a saber, cinco (5) días siguientes al vencimiento del término para la inscripción de las candidaturas. Si la colectividad política cambia su parecer en cuanto a los miembros que actuarán en nombre del partido en la contienda electoral, es válido que se dé la posibilidad de adecuar tal deseo grupal a través de la modificación.

La legitimación para realizar la modificación, a saber, la facultad con la que cuentan los representantes legales de los partidos y movimientos políticos o sus delegados y los inscriptores, cuando se trate de inscripciones efectuadas por grupos significativos, respeta la legitimación por activa para presentar esas listas, señalada en el artículo 108 constitucional. Según esta disposición constitucional:

“Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.

Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

La ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos.”

Como regla general en Derecho las cosas se deshacen como se hacen; en esta medida quien está legitimado para realizar la inscripción de listas y candidatos es quien tendrá la legitimación para modificarla. Como se observó anteriormente, el artículo 108 constitucional permite, en el caso de los partidos y movimientos políticos, que el representante legal o quien él delegue realice la inscripción; el artículo 3º del Proyecto de ley en estudio secunda al artículo 108 en esta legitimación; así las cosas, es válido que para modificar las listas o los candidatos sean el representante o su delegado quienes tengan competencia. Tratándose de grupos significativos de ciudadanos o movimientos sociales, el artículo 108 no determina quién es el facultado para presentar las listas, no obstante, el artículo 3º del presente Proyecto de ley sí hace tal cosa y fija la competencia en los inscriptores. Si representantes legales o sus delegados e inscriptores tienen facultades para inscribir, también deben tenerla para modificar lo inscrito.

Por último, si bien en el Acta 032 de 2003 del 21 de julio de 2003 aparece como aprobado un texto ligeramente diferente al que se publicó en el Diario oficial, las diferencias no son trascendentes pues no cambian el contenido deóntico de la disposición. En efecto mientras en el Acta aparece como aprobado el siguiente texto “cuando se trate de inscripciones efectuadas por grupos significativos de ciudadanos o movimientos sociales, la modificación de la lista o del cargo uninominalmente le corresponderá a los inscriptores.” por su parte, en el Diario oficial aparece el siguiente texto “cuando se trate de inscripciones efectuadas por grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales, la modificación de la lista o del cargo uninominalmente le corresponderá a los inscriptores.”

En consecuencia de lo anterior, el artículo 8º del Reglamento 01 de 2003 es exequible.

Capítulo II

9) Artículos 9 al 13, del voto preferente, del escrutinio, voto nulo, voto en blanco y tarjetas no marcadas

Para la Corte Constitucional, los artículos 9 al 13 del Reglamento 01 de 2003 son inconstitucionales porque regulan aspectos no vinculados con las potestades conferidas al Consejo Nacional Electoral por el Acto Legislativo 01 de 2003. En efecto, la temática de las normas reseñadas es la siguiente:

a. El artículo 9 hace referencia al voto preferente, lo define y señala que la facultad para optar o no por éste corresponde a los partidos o movimientos políticos, grupos significativos o movimientos sociales.

a. El artículo 10 desarrolla el concepto de voto válido y desarrolla cuándo el voto tiene tal carácter tratándose de listas con voto preferente y listas sin voto preferente. El artículo 10, en algunos de sus apartes, replica el contenido del último inciso del artículo 263 A de la Constitución según el cual: “En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.” En efecto, el literal a del artículo 10 señala, en su párrafo primero, que en listas con voto preferente el voto será válido “cuando el elector marque el partido y un candidato de la lista.” La misma disposición está contenida en la última frase del inciso del artículo 263 A arriba transcrito. Por su parte, el inciso tercero del literal en mención señala que “ Cuando los votos por las listas que hubieren optado por el mecanismo del voto preferente, no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para los mismos efectos previstos en el numeral anterior.” Esto es una repetición de lo dispuesto en la primera frase del inciso transcrito del artículo 263 A constitucional si se tiene en cuenta que con “los efectos previstos en el numeral anterior” se

hace referencia a los efectos del umbral y la cifra repartidora, mas no a la preferencia.

a. El artículo 11 define qué se entiende por voto nulo y señala situaciones en las cuales el voto será nulo tratándose de listas con voto preferente, listas sin voto preferente y cargos uninominales.

a. Tanto el concepto de voto en blanco como las consecuencias del aval mayoritario a ese tipo de voto se desarrollan en el artículo 12. El artículo reproduce, a través de un parafraseo, el contenido del párrafo primero del artículo 258 de la Carta.

a. La definición de tarjetas no marcadas y la mención de la ausencia de consecuencias electorales de este tipo de tarjetas están contenidas en el artículo 13.

La reseña del contenido jurídico de los artículos citados demuestra que su temática es ajena a las facultades restringidas conferidas por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, acto que limitó las competencias asignadas al Consejo Nacional Electoral a la definición de la inscripción de las candidaturas, la asignación del umbral de votación y el tema de la cifra repartidora.

La Corporación evidencia, tal como lo anota previamente, que alguna de la temática regulada por las normas señaladas se encuentra en otros artículos de la reforma política, es decir, del Acto Legislativo 01 de 2003, como en el que produjo la inclusión del artículo 263-A de la Constitución Política, que abordó directamente el tema del voto preferente, pero no en el artículo 12 de dicha reforma, que es la norma fuente de competencia para el Consejo Nacional Electoral. En otras palabras, el tema del voto preferente, que fue desarrollado por el Reglamento 01 de 2003, no está incluido en el artículo 263 de la Constitución Política, por lo que no puede decirse que haya sido objeto de concesión al Consejo Nacional Electoral para que dicho organismo procediera a su regulación.

En este sentido, tal como se adelantó en la parte general de este análisis, habiendo excedido

el Reglamento del Consejo Nacional Electoral la potestad conferida por la Constitución Política en su artículo 263, la Corte considera que las disposiciones anotadas son contrarias a la Carta. En efecto, en este punto la Corporación reitera lo dicho precedentemente cuando afirmó que “La analogía o la interpretación extensiva de dichas facultades son contrarias al ámbito restringido de las potestades que en esta oportunidad han sido conferidas al Consejo Nacional Electoral, por lo que dichos mecanismos de interpretación tampoco serán tenidos en cuenta por la Corte al momento de estudiar la concordancia de la regulación expedida por el Consejo con las materias para las cuales fue autorizado por la Constitución Política”<sup>20</sup>.

Adoptada la anterior decisión, la Corte advierte que la ausencia de normativa que por virtud de la declaratoria de inexecutable se produce no implica, en manera alguna, la desaparición de los conceptos que fueron desarrollados por las normas retiradas del ordenamiento jurídico.

En efecto, amén de la legislación ordinaria que regula la materia de validez del voto, voto en blanco y voto no marcado, los elementos estructurales del voto preferente se encuentran regulados en el artículo 263-A de la Carta Política, norma que, por sí misma, es suficiente para definir los términos de dicho concepto. En efecto, el artículo constitucional en cita señala que “Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes”, a lo cual agrega:

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

Del texto del artículo constitucional se infiere, entonces, que la regulación fundamental de la

figura del voto preferente no se ha visto afectada por la decisión de inexecutable que por esta sentencia se adopta, pues los elementos esenciales de ese voto están definidos en el artículo 263-A.

## Capítulo IV

### 10) Art. 14 Umbral

El artículo 14 del Reglamento 01 de 2003 define el concepto de umbral, señala para qué tipo de elecciones se utiliza, indica cuáles votos no lo computan y prescribe cuándo no se aplica.

En primer lugar, el artículo señala que el umbral es la cifra de votos mínima que se requiere para que una lista pueda entrar a participar en la distribución de las curules de acuerdo con el sistema de la cifra repartidora. En este sentido, la norma define lo que la Constitución describe en otros términos cuando indica: “Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley”.

En este entendido, la primera parte del artículo es la definición de lo que la Constitución denomina, en incisos posteriores, el umbral. De acuerdo con la misma regulación, el umbral opera para las listas que se presentan para las curules de las elecciones a corporaciones públicas. Como es obvio, para las elecciones de curules unipersonales la cifra repartidora es inútil, pues sólo se disputa una curul. De allí que la segunda parte del artículo reitera que el umbral se emplea para listas a corporaciones.

Al precisar que para el cálculo del umbral no podrán computarse las tarjetas no marcadas ni los votos nulos, el Reglamento 01 de 2003 reconoce que, ante la imposibilidad de determinar, con plena certeza, cuál es la intención del votante, el voto no puede favorecer a ninguna lista en particular. Si el voto es nulo, porque ha sido marcado doblemente, por ejemplo, y no es posible determinar la voluntad manifestada del elector, o si no existe en absoluto voluntad manifiestamente expresada en el voto, resulta lógico que el mismo no se

compute a favor de ninguna de las listas, ya que el reconocimiento del voto nulo o no marcado computaría para la suma del umbral. En este sentido, la restricción es lógica.

Finalmente, la norma establece que el umbral no se aplicará en caso de que ninguna de las listas obtenga la votación mínima, previendo así la hipótesis de que ninguna de las listas obtenga la votación para cruzar el umbral. En estas condiciones, la norma reglamentaria sigue la preceptiva constitucional según la cual, “Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora” (art. 263 C.P.). Así las cosas, si ninguna de las listas obtiene el número de votos requeridos para el umbral, la cifra repartidora entrará a regir directamente.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, el artículo 14 del Reglamento 01 de 2003 es exequible.

#### 11) Art. 15

El primer inciso del artículo 15 del Reglamento 01 de 2003 señala que el umbral para las elecciones territoriales es el 50% del cuociente electoral. La norma resulta exequible en cuanto que reproduce el texto constitucional contenido en el inciso primero del artículo 263 constitucional, tal como quedó modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003. La norma constitucional advierte que, para las demás corporaciones, distintas al Senado de la República, el umbral es equivalente “al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral”.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 15 define el cuociente electoral en los siguientes términos: “Para efectos de este artículo el cuociente electoral será el número que resulte de dividir el total de votos válidos entre el número de puestos por proveer”.

A propósito del inciso en cuestión, valga hacer la siguiente precisión. La redacción del inciso segundo del artículo 15 del Reglamento 01 de 2003 es diferente a la redacción del inciso segundo del mismo artículo aprobada por el Consejo Nacional Electoral, tal como consta en el Acta 32 de 2003. En efecto, la redacción aprobada por el Consejo Nacional Electoral del artículo 15 es la siguiente: “Para efectos del inciso anterior, el cuociente electoral será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos a proveer”. Aunque para el lector es evidente que la redacción de la norma aprobada difiere de la redacción de la

norma publicada, esta Corporación entiende que dicha diferencia es meramente estilística y, por tanto, no modifica el contenido sustancial de la disposición.

Hecha la anterior precisión, esta Corte no encuentra que el inciso estudiado sea inconstitucional, pues el mismo se limita a definir el concepto de cuociente electoral en los términos en que siempre ha sido definido. De hecho, el artículo 263 de la Constitución Política, en la redacción original, antes de que fuera modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, prescribía que el cuociente electoral era “el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer”, utilizando al efecto la definición tradicional del término.

Con fundamento en las consideraciones previas, el artículo 15 del Reglamento 01 de 2003 es exequible.

## Capítulo V

### 12) Art. 16

El artículo 16 del Reglamento 01 de 2003 define y describe la figura de la cifra repartidora. El inciso primero dice que dicha cifra se extrae de dividir sucesivamente por uno, dos, tres, hasta el número de curules por proveer, el número de votos válidos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de escaños por asignar.

En principio, el inciso primero es exequible, pues su texto es copia casi literal del primer inciso del artículo 263 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003. No obstante lo anterior, algunas diferencias de redacción deben ser precisadas.

En primer lugar, mientras el artículo 16 del Reglamento 01 de 2003 dice que la adjudicación de las curules se hará entre los miembros de la respectiva lista, la Constitución Política indica que la adjudicación de las curules se hará entre los miembros de la respectiva corporación.

Aunque esta diferencia no entraña un problema constitucional, es preciso indicar que el reparto de las curules se hace entre los miembros de la respectiva lista y no entre los miembros de la corporación. Ciertamente, el proceso de adjudicación de las curules no se

hace entre los miembros de la corporación, sino entre los miembros de las listas, porque para los efectos de la aplicación de la cifra repartidora, la corporación debe estar desprovista de miembros. En otros términos, la lógica del sistema impone imaginar una corporación vacía cuyos cargos serán proveídos con los nombres de los miembros de las listas que cruzaron el umbral, luego no es posible suponer, en el escenario teórico, que la adjudicación se haga entre individuos que ya son miembros de la corporación.

Por ello, a juicio de la Corte, la norma reglamentaria es constitucional en tanto que, siguiendo el entendimiento de la norma constitucional, precisa y afina la imprecisión que consiste en suponer que la adjudicación de curules se hace entre los miembros de la corporación.

Adicionalmente, la norma reglamentaria precisa con un poco más de detalle el método de la cifra repartidora, al indicar que la división a que se someten las listas se hará hasta el número de curules por proveer, con el fin de que los resultados que se obtengan y organicen en orden decreciente sea igual al número de escaños por asignar. Esta precisión en nada modifica el contenido jurídico de la figura y, en cambio, mejora el entendimiento de la misma, tal como está consignada en la disposición constitucional. En esa medida, el inciso primero es exequible.

Ahora bien, el inciso segundo del artículo 16 comienza con una transcripción literal del inciso segundo del artículo 263 de la Constitución, por lo que se entiende acorde con ella. La segunda parte del inciso regula la hipótesis en que no sea posible adjudicar el total de las curules por proveer, caso en el cual se asignarán las curules faltantes a las que tengan las mayores fracciones decimales.

Esta hipótesis supone que después de aplicar el sistema de la cifra repartidora, el número de escaños por proveer es superior al de los escaños efectivamente adjudicados. En principio, la aplicación del sistema de la cifra repartidora arroja cifras fraccionadas, es decir, compuestas por un entero y varios decimales. El número entero determina el número de curules a que tiene derecho cada lista. En el caso de que los escaños adjudicados sean menos que los escaños adjudicables, se recurre a las cifras decimales para proveer los faltantes. Así, la adjudicación del escaño faltante se hace a la lista con mayor número decimal, pues este refleja una mayor cercanía a la unidad.

El inciso en cuestión es exequible, pues sigue la línea general de la fórmula de la cifra

repartidora y ajusta las irregularidades que se presentan en la asignación de las curules.

En consecuencia de lo anterior, el artículo 16 del Reglamento 01 de 2003 es exequible.

### 13) Art. 17 Reordenación de la lista con voto preferente

El artículo 17 del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral hace referencia a la reordenación de las listas de conformidad con las prioridades derivadas de aplicar el voto preferente. La norma dispone, igualmente, que resuelto el orden de los candidatos según el número de votos que hayan obtenido como consecuencia de la aplicación de la opción del voto preferente, las listas deberán quedar conformadas de manera descendente, empezando por el candidato que obtuvo más votos. También establece que los empates entre candidatos de una misma lista se resolverán por sorteo y que la lista quedará como se inscribió si ningún candidato con voto preferente obtuviere votos.

Tal como se estableció al inicio de este estudio, el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003 confirió al Consejo Nacional Electoral facultades para regular, los asuntos atinentes a las listas de candidatos, a la cifra repartidora y al umbral. Así como se precisó, tales facultades se entienden restringidas a esos temas, pues la potestad legislativa de naturaleza estatutaria recibida por el Consejo Nacional Electoral debe entenderse como excepcional, pero, además, ajena a cualquier interpretación analógica o extensiva.

Por ello se señaló en su oportunidad que “la concesión de facultades extraordinarias al Consejo Nacional Electoral el Constituyente derivado produjo una alteración transitoria de las competencias ordinarias del Congreso de la República como legislador estatutario, el uso de esas atribuciones tenía un carácter restringido y limitado, análogamente a lo que sucede con las facultades extraordinarias que el Legislador le confiere al Ejecutivo, pro tempore y en las materias precisas que él mismo define. Facultades estas últimas respecto de las cuales la Corte Constitucional, al ejercer el control de constitucionalidad decretos con fuerza de ley, ha descartado la interpretación extensiva o analógica, sosteniendo en cambio su naturaleza excepcional y restrictiva”.

En resumen, debe recalcar que el artículo 12, del que deriva la competencia regulatoria del Consejo Nacional Electoral, no le confirió a dicha Corporación la facultad de regular temas diferentes a los expresamente establecidos, pues la competencia excepcional conferida debe

considerarse como de alcance restringido.

Ahora bien, en la competencia regulatoria conferida al Consejo Nacional Electoral por el artículo 12 del Acto legislativo 01 de 2003 no está la facultad de regular el tema del voto preferente. En esa medida, el artículo 17 del Reglamento 01 de 2003 es contrario a la Constitución, pues al haberse dedicado el Consejo Nacional Electoral a regular de fondo un tema extraño a sus competencias, éste excedió las facultades conferidas por el Acto Legislativo.-

En esas condiciones, la Corte Constitucional declarará la inexecutable del artículo 17 del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral.

#### 14) Art. 18 Asignación de curules en caso de empate

El artículo 18 establece la fórmula para resolver el empate que pueda presentarse en la adjudicación de la última curul por proveer. La norma asegura que la curul será de la lista cuya votación, luego de aplicar la cifra repartidora, tenga la mayor cifra decimal. Esta solución, similar a la prevista para asignar curules que han quedado sin proveer, refleja la intención de que las listas con mayor representatividad popular -reflejada en la mayor cifra decimal, luego de aplicar la cifra repartidora- sean las favorecidas con la asignación. En este sentido, la norma refleja la intención general de la reforma constitucional, consistente en que, para fortalecer los partidos y elevar los niveles de representatividad del pueblo en los cargos de elección popular, sean las listas con mayor apoyo las que accedan a dichos cargos, evitando así que listas minoritarias, pobremente soportadas en la voluntad popular, accedan a los escaños por vía de los residuos.

CÓDIGO ELECTORAL.- ARTICULO 183. Si el número de votos a favor de dos (2) o más candidatos o listas fuere igual, la elección se decidirá a la suerte, para lo cual, colocadas en una urna las papeletas con los nombres de los candidatos o de quienes encabezan las listas que hubiesen obtenido igual número de votos, un ciudadano designado por la corporación escrutadora extraerá de la urna una de las papeletas. El nombre que ésta contuviere será el del candidato o lista a cuyo favor se declara la elección.

La Corte Constitucional no encuentra que dicha remisión se contraponga a ninguna disposición superior. Por el contrario, estima que ante la inviabilidad de convocar

nuevamente a los electores para que diriman el empate, el mecanismo de la suerte -siempre y cuando se respeten todas las garantías para evitar la intromisión de la voluntad humana-, constituye una alternativa sensata en la solución de dicha paridad.

Esta Corporación considera que la norma no es inconstitucional y por eso declarará exequible el artículo 18 del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral.

## Capítulo VI

### 15) Art. 19 Vacancias

El artículo en turno regula el tema de las vacancias de los servidores públicos elegidos para los cargos de la corporación correspondiente.

No obstante, tal como ocurre con otras normas de la regulación del Consejo Nacional Electoral, a juicio de la Corte, el artículo 19 regula un asunto que no se vincula directamente con el tema de la elección de autoridades de entidades territoriales.

Para esta Corporación, el problema de las vacancias es un asunto de manejo administrativo posterior al procedimiento de elección, que nada tiene que ver con la cifra repartidora, el umbral y las listas e inscripción de candidatos. La provisión de las vacancias interesa al manejo administrativo de la corporación pública que ocurre después de su conformación, por lo que la regulación correspondiente se encuentra asignada a las normas de naturaleza administrativa pertinentes. En esa medida, el Consejo Nacional Electoral excedió las facultades regulatorias conferidas por la Constitución Política, por lo que el artículo 19 debe declararse inexecutable.

## Capítulo VII

### 16) Art. 20 Inscripciones anteriores

El artículo 20 del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral consagra una medida necesaria para garantizar la aplicación de las normas contenidas en el Reglamento 01 de 2003. La disposición consagra la necesidad de ajustar las listas a las exigencias establecidas en la nueva regulación, por lo que señalar fecha límite para ello era indispensable si se quería unificar la metodología de inscripción de los candidatos.

La Corte no encuentra reparo alguno respecto de ella, por lo que la declarará exequible.

#### 17) Art. 21

El artículo 21 del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral señala que los vacíos de dicha reglamentación deben complementarse con las normas del Código Electoral y demás normas pertinentes, en cuanto no le sean incompatibles.

Esta norma, tal como las que han sido declaradas inexecutable por exceder el ámbito de competencias conferido por el Acto Legislativo 01 de 2003 al Consejo Nacional Electoral, debe ser retirada del ordenamiento jurídico, pues ordena una integración normativa no autorizada por la norma superior.

En efecto, al encargarlo de la regulación de las materias contenidas en el Acto Legislativo de la referencia, el constituyente derivado confió al Consejo Nacional Electoral la reglamentación de las materias previamente asignadas, pero en el marco restringido de dicha temática. Al disponer el Consejo Nacional Electoral, mediante el artículo 21 del Reglamento, que los asuntos no contemplados en el Reglamento se regularán por las normas vigentes, se excede el campo de regulación que le fue concedido por el Acto Legislativo de 2003, pues incorpora a la regulación reglamentaria normas que no le ha sido autorizado incorporar.

Para la Corte, dado que las potestades consignadas en el Acto Legislativo son de aplicación restringida, el Consejo Nacional Electoral debió regular completamente la materia en los asuntos asignados, sin que le fuera permitido acudir a otras disposiciones con el fin de completar su encargo. Esta pretendida integración normativa que se ordena por virtud del artículo 21 excede los estrictos parámetros de regulación que le fueron fijados al Consejo Electoral, por lo que la norma deberá ser retirada del ordenamiento jurídico.

En atención a lo dicho, el artículo 21 del Reglamento 01 de 2003 resulta inexecutable.

#### 18) Art. 22 Vigencia

El artículo 22 se encarga de regular la vigencia del Reglamento 01 de 2003. La norma señala que dicho Reglamento “rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

No obstante, tal como se indicó en el análisis del procedimiento de aprobación de la norma, no existe prueba en el Acta 032 de 2003 de que dicho artículo haya sido discutido y aprobado. Esta circunstancia obliga a la Corte a declararlo inexecutable.

Con todo, la inexecutableidad del artículo 22 no implica, necesariamente, que el Reglamento 01 de 2003 no haya regido en absoluto.

En cuanto a la fecha de entrada en vigencia de la norma, puede decirse que la ausencia de disposición que la regula se encuentra cubierta por la norma general del Código Contencioso Administrativo, que regula el tema de la entrada en vigencia de los actos administrativos de carácter general. El artículo en cita dispone que: “los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto (...)”.

De esta manera, a pesar de que el Reglamento 01 de 2003 no dispone de una norma que regula la entrada en vigencia de sus disposiciones, el artículo 43 del C.C.A. sí lo hace, entendiendo al efecto que tal fecha es la de publicación de la norma en el Diario Oficial, publicación que tuvo lugar el 29 de julio de 2003 en el Diario Oficial N° 45.263.

En este punto es preciso aclarar que aunque el Reglamento 01 de 2003 es -por definición de la Corte Constitucional- ley estatutaria en sentido material, el procedimiento previsto para su adopción no puede ser el propio de dicho tipo de leyes, pues no fue el Congreso el órgano encargado de aprobarlo, sino el Consejo Nacional Electoral. En esa medida, tal como se reconoció respecto del cumplimiento de los requisitos de forma a que fue sometido el Reglamento, el procedimiento al que debe acogerse dicha regulación en materia de publicación y vigencia es el mismo de los actos administrativos de competencia del Consejo Nacional Electoral.

Por ello, la fecha de entrada en vigencia de la norma se juzga según las normas que regulan la entrada en vigencia de los actos administrativos de carácter general.

Del mismo modo, en cuanto a la vigencia terminal de la norma, debe entenderse que el Reglamento 01 de 2003 fue expedido para regular las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que siguieron a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2003,

las cuales tuvieron lugar en octubre de 2003.

#### 4.2.3. Previsión final

Antes de proceder a tomar la decisión definitiva sobre las normas bajo estudio, esta Corporación considera necesario advertir que la declaración de inexecutable de las normas pertinentes del Reglamento 01 de 2003 ha tenido como fundamento, no la extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria residual que el Consejo Nacional Electoral deriva por derecho propio del artículo 265 de la Constitución Política, y que ha sido reconocida por la jurisprudencia Constitucional, sino la extralimitación de las competencias excepcionalmente asignadas al Consejo Nacional Electoral por el Acto Legislativo 01 de 2003. En ese entendido, la decisión que por esta sentencia se adopta no afecta el ejercicio regular de las competencias que la Constitución Política, en su artículo 256, asignó de manera a dicho organismo del Estado.

Adicionalmente, la Corte advierte que en ejercicio de la potestad que le confiere la Ley Estatutaria de Administración de Justicia para definir el alcance de sus propias decisiones, y siguiendo con ello la regla general, los efectos de la presente sentencia se despliegan hacia el futuro.

#### VI. DECISION

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

#### RESUELVE

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral, “por medio del cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003”, con excepción de las normas enunciadas en el ordinal siguiente.

SEGUNDO.- Declarar INEXEQUIBLES

a. La expresión “Estos, a su vez, deben aceptar, expresamente, que asumen los

compromisos señalados en el régimen interno de aquellos”, contenida en el artículo 2º del Reglamento 01 de 2003.

a. El párrafo del artículo 3º del Reglamento 01 de 2003.

a. La expresión “El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta que implica pérdida del empleo”, contenida en el artículo 6º del Reglamento 01 de 2003.

a. Los artículos 9, 10, 11, 12 y 13 del Reglamento 01 de 2003

a. El artículo 17 del Reglamento 01 de 2003

a. El artículo 19 del Reglamento 01 de 2003

a. El artículo 21 del Reglamento 01 de 2003

a. El artículo 22 del Reglamento 01 de 2003

TERCERO.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “segunda” del inciso segundo del artículo 7º del Reglamento 01 de 2003, con la condición de que se entienda referida a la última inscripción.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON ACLARACIÓN DE VOTO

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

CON SALVAMENTO DE VOTO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS ALFREDO BELTRÁN SIERRA Y JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-1081 DE 24 DE OCTUBRE DE 2005.

REGLAMENTO ELECTORAL DE CONTENIDO ESTATUTARIO-Control integral, previo y oficioso (Salvamento de voto)

Los suscritos magistrados, con nuestro acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, salvamos nuestro voto en relación con la Sentencia C-1081 de 24 de octubre de 2005, mediante la cual se decidió sobre la exequibilidad del “Reglamento 01 de 2003”, expedido por el Consejo Nacional Electoral, “por medio del cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003”.

A nuestro juicio, en este caso la Corte Constitucional debería haber seguido su propia y muy reciente doctrina sentada en la Sentencia C-155 de 2005 en la que se sostuvo que la naturaleza misma de las normas de que trata el reglamento aludido impone la revisión oficiosa por la Corte Constitucional para realizar un control previo e integral de la normatividad en él contenida, pues se trata materialmente de una ley estatutaria.

En consecuencia la totalidad de ese reglamento debería haber sido declarada inexecutable, entre otras cosas porque así se desprende del precedente jurisprudencial contenido en la Sentencia C-523 de 19 de mayo de 2005.

A nuestro juicio no es consecuente dar a normas de la misma naturaleza tratamiento diferente en cuanto al control previo e integral y, además, oficioso cuando su contenido es de carácter estatutario, dejando de lado en esta Sentencia C-1081 de 2005 los precedentes contenidos en las muy recientes Sentencias C-155 de 2005 y C-523 de 2005. Por eso

salvamos nuestro voto.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

A LA SENTENCIA C-1081 DEL 24 DE OCTUBRE DE 2005

REGLAMENTO ELECTORAL DE CONTENIDO ESTATUTARIO-Necesidad de control previo de constitucionalidad (Salvamento de voto)

Referencia: expediente PE-023

Control de constitucionalidad del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral, por medio del cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el respeto que me merecen las decisiones de la Corte Constitucional, me permito presentar las razones por las cuales salvo el voto en relación con la sentencia C-1081 del veinticuatro (24) de octubre de dos mil cinco (2005).

Teniendo en cuenta que a partir de la sentencia C-155 de 2005 se declaró la naturaleza estatutaria del Reglamento N° 01 de 2003 expedido por el Consejo Nacional Electoral, éste ha debido someterse, en lo relativo al control de constitucionalidad, a las mismas reglas de las leyes estatutarias, conforme al numeral 8° del artículo 241 de la Constitución Política y de acuerdo a como se estableció en la Sentencia C-523 de 2005 de la cual fui ponente. En efecto, en esta decisión se señalaron las diferentes razones que derivaron en la

inexequibilidad de una norma de carácter estatutario expedida por un ente diferente al Congreso de la República “por no haber surtido el control previo de constitucionalidad” y, por tanto, la plenitud del mencionado Reglamento debió haber seguido la misma suerte en razón al precedente aludido. Al respecto, vale la pena destacar de la sentencia en mención, lo siguiente:

“Ahora bien, cuando regulaciones propias de ley estatutaria no sean expedidas por el Congreso de la República, sino que para ello se habilite excepcionalmente por la Constitución al Gobierno Nacional, considera la Corte que igualmente es necesario que tal normatividad surta el control previo de constitucionalidad, pues si bien se trata de una situación particular, en cuanto una normatividad ingresa al sistema jurídico sin haber agotado previamente el proceso legislativo cualificado establecido por la Constitución para ellas, es decir, sin haber surtido el exigente proceso deliberativo reservado para aquellas materias esenciales a la vida social, no por dicha circunstancia los decretos así expedidos dejan de ser leyes en sentido material, de contenido estatutario, y con régimen esencial propio”.

Hay que tener en cuenta que los “contrastes” enunciados por la parte mayoritaria de la Corporación, para apartarse de la proposición sostenida en la sentencia C-523 de 2005, no desvirtúan o modifican el carácter estatutario presente en el Reglamento 01 de 2003 y tampoco alteran o justifican la negativa de aplicar íntegramente todos los axiomas de control constitucional establecidos para esta categoría de normas jurídicas.

Así mismo, no se puede pasar por alto que las facultades estatutarias otorgadas a un órgano sin representación popular como el Consejo Nacional Electoral, así sean excepcionales, desconocen los parámetros esenciales de producción normativa que deben regir un Estado de Derecho, lo que a mi juicio reafirma la inexequibilidad del mentado Reglamento.

Fecha ut supra,

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C- 1081 DE 2005

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Órgano constitucional autónomo e independiente (Salvamento de voto)

ORGANO CONSTITUCIONAL-Características (Salvamento de voto)

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Conformación (Salvamento de voto)

FUNCION ELECTORAL-Importancia (Salvamento de voto)

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Funciones (Salvamento de voto)

Para desempeñar de modo efectivo su tarea, no puede reducirse el Consejo Nacional Electoral simplemente a velar por que las elecciones se realicen de manera libre. Tal como se desprende de la lectura del artículo 265 superior – transcrito en párrafos anteriores – el Consejo Nacional Electoral debe impulsar una cultura democrática que implique un cambio de actitud tanto por parte de los ciudadanos como por parte de quienes ejercen el poder en su representación en punto a la importancia de su papel en el juego democrático. Eje rector de las funciones ejercidas por el Consejo Nacional electoral debe ser, por tanto, velar por la garantía de transparencia en los procesos democráticos y por el diseño de políticas de prevención en relación con la práctica de delitos electorales. Debe servir igualmente de instrumento para contribuir a la rendición de cuentas por parte de las autoridades electorales así como de los partidos y movimientos que participen en la contienda electoral y ha de garantizar, del mismo modo, la existencia de un debate amplio e incluyente que respete la protección que la Constitución Nacional reconoce y garantiza al pluralismo. Argumento que no es lo mismo que un órgano de las características del Consejo Nacional Electoral cumpla estas funciones a que lo haga el Gobierno Nacional.

LEY ESTATUTARIA-Criterio material (Salvamento de voto)

LEY ESTATUTARIA-Criterio formal o procedimental (Salvamento de voto)

LEY ESTATUTARIA-Alcance del control previo/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA-Mecanismos de control posterior (Salvamento de voto)

En el asunto que nos ocupa considero importante destacar el control previo de constitucionalidad a que se deben someter las leyes estatutarias<sup>21</sup> que, para el caso

colombiano, se efectúa verificando que las disposiciones legales no desconozcan el texto constitucional. El control previo tiene, además, una naturaleza consultiva. Esto significa que se limita a ofrecer un concepto muy general y prima facie de la constitucionalidad de la norma sin que de ahí se derive la imposibilidad de volver a plantear una demanda de constitucionalidad cuando, luego de puesta en vigencia la norma, resulte evidente que se vulnera o desconoce el texto constitucional. Si el control previo ejercido por la Corte Constitucional se entendiese de manera radical, significaría, a un mismo tiempo, coartar la libertad de los jueces para poderse pronunciar en el futuro de manera diferente. Así las cosas, el control previo de constitucionalidad sobre las leyes estatutarias no puede suponer que se haga ilusoria o se niegue la posibilidad de ejercer un control de constitucionalidad posterior. Esto es aún más evidente, cuando se repara en los procesos de tutela de derechos fundamentales. Allí donde se esgrime la vulneración de un derecho constitucional fundamental por parte de una ley estatutaria, es preciso realizar un nuevo examen sobre la ley o los artículos previstos en ella que puedan resultar cuestionados y, una vez verificada la vulneración, le es imposible a la Corte Constitucional dejar de declarar la inconstitucionalidad no obstante se haya realizado ya el control previo.

#### NORMAS ESTATUTARIAS-Modalidades (Salvamento de voto)

Dada la preeminencia del elemento material para definir las leyes estatutarias es preciso subrayar que varias normas pueden ser estatutarias: (i) las leyes con forma y contenido estatutario; (ii) las leyes ordinarias o de cualquier otro tipo que contengan materias estatutarias. Éstas, a su vez, pueden ser total o parcialmente estatutarias; (iii) los Decretos Leyes o Decretos Leyes atípicos, ( aquellos decretos extraordinarios que puede expedir el Presidente con fundamento en un Acto Legislativo), y finalmente, ( iv ) las normas de contenido estatutario expedidas por un órgano constitucionalmente autónomo, como es el caso del Reglamento elaborado por el Consejo Nacional Electoral sobre temas del artículo 152 constitucional.

#### REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Características (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Razones por las cuales no procedía control previo e integral (Salvamento de

voto)

Una de las notas características del reglamento emitido por el Consejo Nacional Electoral en esta oportunidad fue su inmediatez. Por esta razón no procedía en este caso el control previo propio de las normas con contenido estatutario, pues con ello se enfrentaba el riesgo de producir vacíos o, lo que es más complicado aún: tener que afrontar la inexistencia misma de legislación. De ahí que, a mi manera de ver, aplicar el control previo e integral propio de las normas con contenido estatutario al reglamento bajo examen en esta ocasión, no hacía otra cosa que poner en entredicho la misma pretensión de eficacia de la Constitución en su conjunto. Me parece relevante insistir en que dada las características y funciones que la Constitución le confirió al Consejo Nacional Electoral; el contenido del reglamento relacionado estrictamente con el ámbito dentro del cual han de ejercerse sus tareas; la urgencia de la reforma y la amenaza de enfrentarse a vacíos legislativos o a la inexistencia de legislación, había podido el reglamento empezar a regir en subsidio de legislación, esto es, mientras fuera factible dictar la legislación correspondiente sin necesidad de haberse sometido al control previo e integral propio de las leyes estatutarias. Únicamente de esa manera, creo, se podía dar entero cumplimiento a las disposiciones constitucionales y que una reglamentación por el Gobierno no proporcionaría las mismas garantías. En efecto, mientras que la conformación del Consejo Nacional Electoral es una expresión del pluralismo político, no sucede lo mismo con el Gobierno Nacional, reflejo de una mayoría política en un momento histórico determinado.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DE CONTENIDO ESTATUTARIO-Imposición del concepto material de ley (Salvamento de voto)

Con los últimos fallos de la Corte Constitucional sobre el control previo al que deben someterse las normas de contenido estatutario<sup>22</sup> se produce una evolución jurisprudencial del concepto de ley en la Constitución. Se pasa de manejar un concepto formal de ley a operar, más bien, con un concepto material de ley. Esto se explica, desde la teoría constitucional, como un mecanismo para preservar el control que tiene la Corte Constitucional sobre las normas que se refieren a aquellas materias especialmente importantes para la realización de un Estado social, democrático y pluralista de derecho dentro de un marco respetuoso de los derechos de todos los habitantes del territorio colombiano sin distinción alguna, las cuales, en ese mismo orden de ideas, gozan también de

una protección especial que se traduce en la necesidad de que las leyes que versen sobre tales materias - leyes estatutarias - sean aprobadas, modificadas o derogadas de conformidad con las exigencias establecidas para esos efectos en el texto constitucional. La defensa de la Constitución impone, pues, un concepto material de ley. Sólo de esa manera se evita que, mediante argucias, se evada el control de constitucionalidad de leyes que versan sobre materias tan importantes.

Referencia: expediente PE-023

Control constitucional del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral, por medio del cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003

Magistrado Ponente:

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Temas: Decretos Leyes y resoluciones de naturaleza estatutaria.

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, y no obstante estar de acuerdo con lo planteado en la sentencia C- 1081 de 2005, en la cual se realizó un control de constitucionalidad sobre el Reglamento 01 de 2003, expedido por el Consejo Nacional Electoral, en razón a que la sentencia se centra en la corrección de la habilitación constitucional para producir este tipo de normas de naturaleza estatutaria y no sobre la naturaleza del control que debe ejercerse.

2. La Corte Constitucional se ha referido al novedoso fenómeno introducido en recientes reformas constitucionales que podemos denominar como decretos o reglamentos de naturaleza estatutaria, producidos por expresa habilitación expresada en la norma constitucional. La creación de esta nueva categoría normativa, decretos con fuerza de ley estatutaria, ha sido expresada y normalmente se ha previsto como una potestad subsidiaria del Presidente de la República o de órganos constitucionales autónomos, ante el cumplimiento de un plazo en el que se otorga al Congreso la primera oportunidad para reglamentar la norma constitucional.

3. Si bien es expresa la creación de la categoría normativa, no lo ha sido el de su régimen de control de validez y ha sido necesario que la Corte en su jurisprudencia aclare y precise el

procedimiento de control. La regla que se ha asumido desde el principio es la de considerar que estos decretos presidenciales que regulan materias propias de ley estatutaria tengan un control de constitucionalidad ( sea la Corte el órgano de control ), y que éste sea acorde con la naturaleza de este tipo de fuentes, esto es, sea el propio del establecido para las leyes estatutarias. Sin embargo, que sea “acorde con la naturaleza”, no significa que sea idéntico, exacto, podrán existir matices o diferencias, según las condiciones y contenidos previstos en la reforma constitucional habilitante.

4. En los precedentes jurisprudenciales que anteceden a esta decisión se resolvió sobre decretos expedidos por el Presidente en los que se regulaban materias estatutarias. En el presente caso, el objeto de control es una norma que no tiene rango de ley, que versa sobre materias estatutarias, de las previstas en el artículo 152 de la Constitución, pero que a diferencia de las anteriores en que el órgano que fue habilitado para la expedición es el Consejo Nacional Electoral. Así las cosas, se trata igualmente de un acto que formalmente no es una ley, y que desde un punto de vista material es una ley estatutaria, pero que es producido por un órgano constitucionalmente autónomo, el Consejo Nacional Electoral, que constitucionalmente está habilitado para decidir en asuntos electorales, como es la materia del Reglamento cuestionado. La naturaleza del Reglamento es de ley estatutaria, pero la diferencia del sujeto que lo produce hace que no pueda asimilarse en su totalidad del control de constitucionalidad aplicable a los decretos.

Con el fin de mostrar lo anterior, me referiré a los siguientes aspectos: (i) El Consejo Nacional Electoral es un órgano constitucional. (ii) El Reglamento dictado por el Consejo Nacional Electoral es un Reglamento constitucional e independiente. Esto se deriva no sólo de la naturaleza del órgano que lo dictó, sino de la necesidad de regular de manera urgente una materia de importancia crucial para la realización de la democracia y, en ese sentido, evitar vacíos legislativos.

1.- El Consejo Nacional Electoral es un órgano constitucional autónomo e independiente

En la doctrina se ha discutido al respecto de cómo determinar en la práctica cuáles son los órganos constitucionales. Cada una de las aproximaciones que se ha ocupado del tema parece presentar tan sólo una parte de la respuesta, razón por la cual se ha tendido a integrar los diversos criterios. Dentro de los principales criterios se pueden distinguir los

siguientes:

(i) La esencialidad o indefectibilidad del órgano. Según este criterio, los órganos constitucionales serían aquellos necesarios para identificar a un Estado, para singularizarlo en un momento histórico determinado. Así las cosas, la desaparición de un órgano con tales características traería como consecuencia o bien la desaparición misma del Estado, o su entera desorganización. Desde esta perspectiva, los órganos constitucionales son necesarios para el ordenamiento jurídico y no podrían ser sustituidos por otros órganos sin que esto signifique simultáneamente la entera transformación de la organización estatal<sup>23</sup>.

(ii) La ubicación dentro de la organización estatal. De conformidad con este criterio, los órganos constitucionales serían aquellos que se localizan en el vértice de la organización estatal y se caracterizan por poseer el mismo rango y guardar independencia frente a sus pares. No obstante: la independencia que denotan los órganos constitucionales no excluye “poderes de iniciativa o de freno<sup>24</sup>” pues todos integran el orden constitucional y, bien sabido es, que dentro de las democracias constitucionales modernas son indispensables los controles recíprocos, es decir, la existencia de un sistema de checks and balances<sup>25</sup><sup>26</sup>.

(iii) La función que desempeñan dentro de la organización estatal. De acuerdo con este criterio, los órganos constitucionales son los que ejercen las principales funciones estatales. Intervienen tanto en la suprema dirección del Estado como en la formación de las normas jurídico-constitucionales. Su participación en el ejercicio de las funciones públicas y, particularmente, en la función de Gobierno – en sentido amplio – es considerable. Estos órganos son, en suma, determinantes para la integración estatal<sup>27</sup>.

(iv) Lo establecido por la legislación positiva. Este criterio parte de definir los órganos constitucionales teniendo como punto de partida lo consignado en el derecho positivo. En este orden de ideas, es factible encontrar distintos puntos de referencia. (a) Por una parte, son órganos constitucionales aquellos cuyo origen, composición y competencias viene establecido de manera inmediata por la propia Constitución<sup>28</sup>. (b) Por otra, son órganos constitucionales aquellos a los cuales el ordenamiento les reconoce y garantiza un ámbito de autonomía funcional y, en ese orden de ideas, les concede (1) potestad de auto organización (la posibilidad de dictar sus propios reglamentos de organización); (2) autonomía financiera (elaboración de su propio presupuesto); (3) determinado estatus; (4) inviolabilidad de su

propia sede además del (5) amparo penal de las garantías mencionadas con antelación.

En realidad, la presencia de todos estos criterios es una muestra de la dificultad de encontrar uno solo que englobe las características más distintivas que permitan determinar en la práctica cuáles son los órganos constitucionales<sup>29</sup>. Ahora bien, si se aplican los criterios antes expuestos, fácilmente se llega a la conclusión de que el Consejo Nacional Electoral es un órgano constitucional. Veamos.

El Consejo Nacional Electoral configura un órgano determinante de la identidad del Estado colombiano. Tanto así, que de no existir o de suprimirse este órgano se cambiaría de modo sustancial la organización del Estado. Precisamente en este sentido pueden leerse las palabras de la Corte Constitucional cuando en la sentencia C-055 de 1998 se refirió a la justificación que se le dio en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente a la existencia de la Función Electoral y, en ese mismo orden de ideas, al papel que debía desempeñar el Consejo Nacional Electoral.

El papel que la Constituyente le confirió a la Función Electoral es central. No sólo la reguló directamente en la Constitución sino que definió al Consejo Nacional Electoral como un órgano autónomo e independiente con una función propia. Lo anterior se explica por cuanto en un Estado constitucional y democrático de derecho la legitimidad del poder está determinada, en gran parte, por la manera como funciona el sistema electoral así como por la presencia de órganos encargados de regular dicha función, de hacerla cumplir y de protegerla. De velar, en suma, por “el ejercicio espontáneo de la función electoral”, esto es, por “la existencia periódica de elecciones libres<sup>30</sup>.”

El Constituyente dotó a la Función Electoral de autonomía e independencia. Solo por medio de un trabajo autónomo e independiente que no se sujete a las órdenes del poder ejecutivo o del poder legislativo o, incluso, del poder judicial puede garantizarse el buen desempeño de sus tareas. Esta y no otra es la razón por la cual el Consejo Nacional Electoral lejos de encajar en alguno de los otros poderes estatales guarda respecto de ellos autonomía e independencia<sup>31</sup>. La Corte Constitucional desde muy temprano se refirió al Consejo Nacional Electoral caracterizándolo como un organismo autónomo e independiente. En la ya citada sentencia C-055 de 1998 dijo la Corte:

“En efecto, con la Constitución actual, esta entidad no sólo conserva las competencias que se

le atribuían desde antes de la reforma constitucional de 1991, que incluso se ven en parte fortalecidas, sino que además, aumenta su importancia como órgano autónomo del Estado, por cuanto, adquiere jerarquía constitucional, y unas funciones y responsabilidades más complejas, como la vigilancia permanente del cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos en el marco de una democracia participativa (CP. arts. 108 y siguientes), y velar por el respeto y la garantía de los procesos electorales (CP. art. 265 ord 5º).” (Subrayas fuera del texto original)

La composición del Consejo Nacional Electoral se establece en el artículo 264 de la Constitución Nacional (modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 01 de 2003):

“El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez.”

Precisamente el Reglamento 01 de 2003, expedido por el Consejo Nacional Electoral, regula temas que resultan fundamentales para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y para el desarrollo de las elecciones, y que son afines con las competencias constitucionales y legales del C.N.E., como son ( i ) la conformación de listas; ( ii ) la inscripción de candidatos; ( iii ) variedades de votos ( preferente, nulo, válido, etc. ) ; ( iv ) umbral; y ( v ) cifra repartidora y reparto de curules. De allí que la esencia de un sistema democrático, como lo son las reglas electorales, son reguladas por un órgano constitucional autónomo, representativo de las diversas tendencias políticas, contrario a las regulaciones expedidas sobre estas mismas materias por el Gobierno Nacional.

Cabe asimismo señalar que en la sentencia C-055 de 1998, ya mencionada, la Corte Constitucional destacó también la importancia de la Función Electoral y subrayó, ante todo, el papel esencial que cumple en toda democracia constitucional:

“puesto que, desde el punto de vista formal, una democracia puede ser definida como un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, en la medida en que las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad. Esto diferencia el principio democrático de autoorganización de la sociedad -en el cual el orden es construido a partir de la voluntad de los gobernados- del principio autocrático -en el cual son los propios gobernantes quienes determinan de manera discrecional el orden social-. Y esa autoorganización y autogobierno de la sociedad democrática se efectúa en lo esencial por medio de los procedimientos electorales, ya que gracias a ellos, los ciudadanos conforman y controlan los órganos representativos y toman, de manera directa, determinadas decisiones por medio de referéndums, consultas y otros mecanismos de democracia participativa.”

De lo afirmado por la Corte en aquella ocasión se desprende el carácter determinante que tiene la organización electoral en el ordenamiento constitucional colombiano. Es tan singular su importancia y caracteriza hasta tal grado la manera como está configurada la organización estatal, que de transformarse o suprimirse el Consejo Nacional Electoral se alteraría, de paso, la misma organización estatal<sup>32</sup>. Dado que la Función Electoral se convierte en puente “que articula al pueblo -como fuente soberana de todo poder (CP art. 3º)- con las instituciones que de él emanan” requiere para cumplir de modo efectivo con su objetivo “de instrumentos materiales y de una serie de instituciones que se responsabilicen de que la voluntad popular se pueda manifestar en forma genuina y que sus decisiones sean respetadas<sup>33</sup>.”

Puesto que sería imposible la existencia de una democracia sin Función Electoral, se concluye así mismo que la Función Electoral no tendría razón de ser, pues no podría ser ejercida a cabalidad, sin la existencia simultánea de una organización electoral adecuada. Al Estado le corresponde, por consiguiente, brindar las herramientas necesarias y poner en marcha los instrumentos indispensables para que la voluntad ciudadana se exprese de la manera más libre y pluralista posible. Con tal propósito, es preciso que exista un organismo orientado a garantizar el ejercicio pleno de la soberanía del Pueblo ya sea cuando el Pueblo hace uso de ella en forma directa o cuando la ejerce a través de sus representantes (artículo 3 superior). Es indispensable, por tanto, la presencia de un órgano que de modo autónomo e independiente garantice a los ciudadanos su derecho a participar en la conformación, el ejercicio y el control del poder político de la manera más amplia e ilustrada posible (artículo

40 de la Constitución Nacional).

De lo anterior se desprende no solo el carácter de órgano constitucional que tiene el Consejo Nacional Electoral sino su naturaleza y alcances. Ahora bien, para desempeñar de modo efectivo su tarea, no puede reducirse el Consejo Nacional Electoral simplemente a velar por que las elecciones se realicen de manera libre. Tal como se desprende de la lectura del artículo 265 superior - transcrito en párrafos anteriores - el Consejo Nacional Electoral debe impulsar una cultura democrática que implique un cambio de actitud tanto por parte de los ciudadanos como por parte de quienes ejercen el poder en su representación en punto a la importancia de su papel en el juego democrático. Eje rector de las funciones ejercidas por el Consejo Nacional electoral debe ser, por tanto, velar por la garantía de transparencia en los procesos democráticos y por el diseño de políticas de prevención en relación con la práctica de delitos electorales. Debe servir igualmente de instrumento para contribuir a la rendición de cuentas por parte de las autoridades electorales así como de los partidos y movimientos que participen en la contienda electoral y ha de garantizar, del mismo modo, la existencia de un debate amplio e incluyente que respete la protección que la Constitución Nacional reconoce y garantiza al pluralismo. Argumento que no es lo mismo que un órgano de las características del Consejo Nacional Electoral cumpla estas funciones a que lo haga el Gobierno Nacional.

Lo anterior explica el carácter de órgano constitucional que tiene el Consejo Nacional Electoral y las consecuencias que de ahí resultan para la organización estatal en su conjunto y, en particular, para la realización del principio democrático y para la efectiva garantía del pluralismo. A renglón seguido, me dedicaré a aclarar lo relacionado con la distinción que considero existe entre el Reglamento expedido por el Consejo Nacional Electoral y las leyes estatutarias y a mostrar, en esta misma línea de argumentación, por qué estimo que el Reglamento 01 de 2003 emitido por el Consejo Nacional Electoral no requería ser objeto de control previo por parte de la Corte Constitucional.

2.- Razones por las cuales es factible afirmar que el Reglamento 01 dictado por el Consejo Nacional Electoral no ha debido someterse al control previo e integral por parte de la Corte Constitucional

Me referiré, primero, brevemente a la naturaleza y alcances de las leyes estatutarias en el ordenamiento jurídico colombiano y luego abordaré lo relativo al Reglamento 01 bajo examen de la Corte Constitucional en esta ocasión.

( a ) Naturaleza y alcances de las leyes estatutarias en el ordenamiento constitucional colombiano.

La Constitución Nacional regula las leyes estatutarias en los artículos 15234 y 15335. La Constitución incluye dos criterios para definir las leyes estatutarias. Por una parte, un criterio material y, por otra, un criterio formal o procedimental.

De acuerdo con el criterio material, las leyes estatutarias deben regular unas determinadas materias. La misma Constitución en el artículo 152 establece cuáles son esas materias: (i) derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (ii) administración de justicia; (iii) organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; (iv) estatuto de la oposición y funciones electorales; (v) instituciones y mecanismos de participación ciudadana (vi) estados de excepción. (vii) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

De conformidad con el criterio formal, la aprobación de las leyes estatutarias debe cumplir los siguientes requisitos: (i) ser aprobadas, modificadas o derogadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso - el Reglamento del Congreso estableció en los artículos 118 y 119 [Ley 5ª de 1992] que se trata de una decisión adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes de cada Cámara. (ii) ser tramitadas dentro de una sola legislatura; y (iii) ser sometido el texto del proyecto de ley estatutaria a revisión previa por parte de la Corte Constitucional para que ésta determine su constitucionalidad<sup>36</sup>.

Que el Congreso deba aprobar las leyes estatutarias ajustándose a una mayoría calificada y que de ello resulte la exigencia de mayor consenso tanto para su aprobación como para su modificación o derogación, se explica por la trascendencia de las materias que, según el Constituyente, han de ser reguladas mediante leyes estatutarias<sup>37</sup>. En el asunto que nos ocupa considero importante destacar el control previo de constitucionalidad a que se deben someter las leyes estatutarias<sup>38</sup> que, para el caso colombiano, se efectúa verificando que las disposiciones legales no desconozcan el texto constitucional<sup>39</sup>.

El control previo tiene, además, una naturaleza consultiva. Esto significa que se limita a ofrecer un concepto muy general y prima facie de la constitucionalidad de la norma sin que de ahí se derive la imposibilidad de volver a plantear una demanda de constitucionalidad cuando, luego de puesta en vigencia la norma, resulte evidente que se vulnera o desconoce el texto constitucional. Si el control previo ejercido por la Corte Constitucional se entendiese de manera radical, significaría, a un mismo tiempo, coartar la libertad de los jueces para poderse pronunciar en el futuro de manera diferente. Así las cosas, el control previo de constitucionalidad sobre las leyes estatutarias no puede suponer que se haga ilusoria o se niegue la posibilidad de ejercer un control de constitucionalidad posterior. Esto es aún más evidente, cuando se repara en los procesos de tutela de derechos fundamentales. Allí donde se esgrime la vulneración de un derecho constitucional fundamental por parte de una ley estatutaria, es preciso realizar un nuevo examen sobre la ley o los artículos previstos en ella que puedan resultar cuestionados y, una vez verificada la vulneración, le es imposible a la Corte Constitucional dejar de declarar la inconstitucionalidad no obstante se haya realizado ya el control previo.

Dada la preeminencia del elemento material para definir las leyes estatutarias es preciso subrayar que varias normas pueden ser estatutarias: (i) las leyes con forma y contenido estatutario; (ii) las leyes ordinarias o de cualquier otro tipo que contengan materias estatutarias. Éstas, a su vez, pueden ser total o parcialmente estatutarias; (iii) los Decretos Leyes o Decretos Leyes atípicos, ( aquellos decretos extraordinarios que puede expedir el Presidente con fundamento en un Acto Legislativo<sup>40</sup> ), y finalmente, ( iv ) las normas de contenido estatutario expedidas por un órgano constitucionalmente autónomo, como es el caso del Reglamento elaborado por el Consejo Nacional Electoral sobre temas del artículo 152 constitucional. Cuando estas normas contengan, total o parcialmente materias reservadas a ley estatutaria deben, pues, someterse al control que es inherente a la naturaleza estatutaria, pero esto no significa que sea idéntico en todos los casos. De lo contrario, sería imposible impedir que por medio de tales normas se produzcan efectos desestabilizadores o que se ponga en entredicho el equilibrio jurídico dentro del ordenamiento constitucional. Estas distintas modalidades de normas estatutarias, por regla general al igual que la ley estatutaria, tendrán un control previo. Sin embargo, en el caso ( iv ) donde el autor es un órgano constitucional, la naturaleza de este sujeto y principalmente su integración que es expresión del pluralismo político ( a diferencia del Gobierno que es expresión de una mayoría ) y de estas normas permiten la realización de un control

posterior.

(b) Características del Reglamento 01 de 2003 expedido por el Consejo Nacional Electoral

El reglamento dictado por el Consejo Nacional Electoral es un reglamento constitucional independiente. Esta potestad reglamentaria del Consejo Nacional Electoral, tiene su fundamento y límite en el principio de autonomía que el Texto Fundamental le otorgó a determinados órganos de control del Estado, y debe ser ejercida, desde luego, dentro del ámbito propio de sus funciones y según la modalidad de control que establece la Constitución.

En párrafos anteriores se señalaron las razones con fundamento en las cuales es factible afirmar que el Consejo Nacional Electoral es un órgano constitucional y los alcances que de allí se derivan. Como se sabe, el artículo 12 (parágrafo transitorio) del Acto Legislativo 01 de 2003 le confirió al Consejo Nacional Electoral la facultad para desarrollar - mediante Reglamento - el mismo artículo 12 de dicho Acto Legislativo, el cual, modificó, a su turno, el artículo 263 de la Constitución Nacional. Dado el contexto en que se llevó a cabo la reforma, que como bien lo señaló la Corte Constitucional en sus consideraciones tuvo como meta principal “adoptar una reforma política con miras a lograr principalmente dos objetivos relacionados entre sí: el fortalecimiento y modernización de los partidos políticos y la reforma del sistema electoral” estimó el Constituyente derivado que era necesario otorgarle tal facultad de regulación al Consejo Nacional Electoral.

Atina la Corte Constitucional cuando enfatiza en sus consideraciones que la reforma constitucional se produjo en un momento histórico caracterizado por “el excesivo liderazgo local y personal” puesto en evidencia a través de las denominadas “micro empresas políticas”, del “clientelismo” y de las “operaciones avispa.” Estos fenómenos habían redundado en la obstaculización de la gobernabilidad y en la imposibilidad de “adoptar políticas públicas coherentes con programas de gobierno respaldados por partidos fuertes, ideológicamente identificados y mayoritariamente respaldados.” En vista de lo anterior, la urgencia de la reforma parecía innegable y también resultaba explicable la necesidad de encontrar una fórmula para agilizarla. Es justamente en este contexto que debe analizarse la competencia que se le confirió al Consejo Nacional Electoral, competencia ésta que se legitima, como se mencionó en párrafos anteriores, en la misma naturaleza constitucional,

autónoma e independiente del órgano que la ejerce y en la función que desempeña como garante del buen desempeño de la Función Electoral y como aval de la democracia libre y pluralista. Ahora bien, una de las notas características del reglamento emitido por el Consejo Nacional Electoral en esta oportunidad fue su inmediatez. Por esta razón no procedía en este caso el control previo propio de las normas con contenido estatutario, pues con ello se enfrentaba el riesgo de producir vacíos o, lo que es más complicado aún: tener que afrontar la inexistencia misma de legislación. De ahí que, a mi manera de ver, aplicar el control previo e integral propio de las normas con contenido estatutario al reglamento bajo examen en esta ocasión, no hacía otra cosa que poner en entredicho la misma pretensión de eficacia de la Constitución en su conjunto.

Me interesa subrayar, nuevamente, el carácter autónomo e independiente del Consejo Nacional Electoral, su derivación directa del texto constitucional, de donde se desprende así mismo la manera como debe ser integrado y las funciones que ha de desempeñar. Me parece relevante insistir en que dada las características y funciones que la Constitución le confirió al Consejo Nacional Electoral; el contenido del reglamento relacionado estrictamente con el ámbito dentro del cual han de ejercerse sus tareas; la urgencia de la reforma y la amenaza de enfrentarse a vacíos legislativos o a la inexistencia de legislación, había podido el reglamento empezar a regir en subsidio de legislación, esto es, mientras fuera factible dictar la legislación correspondiente sin necesidad de haberse sometido al control previo e integral propio de las leyes estatutarias. Únicamente de esa manera, creo, se podía dar entero cumplimiento a las disposiciones constitucionales y que una reglamentación por el Gobierno no proporcionaría las mismas garantías. En efecto, mientras que la conformación del Consejo Nacional Electoral es una expresión del pluralismo político, no sucede lo mismo con el Gobierno Nacional, reflejo de una mayoría política en un momento histórico determinado.

Por último, estimo importante aclarar que si bien es cierto en el asunto sub examine, a mi juicio, no procedía el control previo por las razones explicadas con antelación, también es cierto que con los últimos fallos de la Corte Constitucional sobre el control previo al que deben someterse las normas de contenido estatutario<sup>41</sup> se produce una evolución jurisprudencial del concepto de ley en la Constitución. Se pasa de manejar un concepto formal de ley a operar, más bien, con un concepto material de ley. Esto se explica, desde la teoría constitucional, como un mecanismo para preservar el control que tiene la Corte Constitucional sobre las normas que se refieren a aquellas materias especialmente

importantes para la realización de un Estado social, democrático y pluralista de derecho dentro de un marco respetuoso de los derechos de todos los habitantes del territorio colombiano sin distinción alguna, las cuales, en ese mismo orden de ideas, gozan también de una protección especial que se traduce en la necesidad de que las leyes que versen sobre tales materias - leyes estatutarias - sean aprobadas, modificadas o derogadas de conformidad con las exigencias establecidas para esos efectos en el texto constitucional. La defensa de la Constitución impone, pues, un concepto material de ley. Sólo de esa manera se evita que, mediante argucias, se evada el control de constitucionalidad de leyes que versan sobre materias tan importantes.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-1081 DE 2005 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

REGLAMENTO ELECTORAL DE CONTENIDO ESTATUTARIO-Necesidad de control previo de constitucionalidad (Salvamento de voto)

REF.: Expediente PE-023

Control constitucional del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral, por medio del cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003

Magistrado Ponente:

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, por cuanto considero que el Reglamento 01 de 2003 es inexecutable en su totalidad, toda vez que por ser materialmente una normatividad de orden estatutario, debía haberse sometido a un control previo de constitucionalidad, el cual no se realizó en este caso.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 El artículo 17 Ley 796 de 2003, “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”, rezaba de la siguiente manera: “Artículo transitorio. El periodo de todos los gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles, que se encuentren en funciones en la fecha en que entre en vigencia este referendo, vencerá el 31 de diciembre de dos mil cuatro (2004). Las elecciones para elegir a quienes hayan de sucederlos tendrán lugar, en todos los municipios, distritos y departamentos del país, el último domingo del mes de octubre de ese año, y se posesionarán el 1° de enero de dos mil cinco (2005).// A partir de la entrada en vigencia de este referendo, no habrá otras elecciones para alcaldes y gobernadores en ningún lugar del país. Todas las vacantes se llenarán de acuerdo a lo prescrito en los artículos 303 y 314 de la Constitución, modificados por el Acto Legislativo número 02 de 2002. El Presidente de la República y el gobernador del respectivo departamento deberán hacer la designación, cuando fuere el caso, escogiendo uno de los candidatos propuestos por el partido, grupo político o coalición, por la cual fue inscrito el titular del cargo a reemplazar.”

2 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En esa ocasión, salvaron el voto los magistrados Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis.

3 Sentencia C-971 de 2004

5 Artículo 24°.- Actos del Consejo. Los actos que dicte el Consejo Nacional Electoral en lo relacionado con los desacuerdos, vacíos u omisiones de sus delegados se denominan acuerdos.

Los demás actos de carácter definitivo se denominan resoluciones, sea que mediante ellos se adopten reglamentos o contengan disposiciones de carácter general, o se refieran a asuntos o resuelvan situaciones de índole particular.

Ambos tipos de actos deberán ser fechados, numerados en forma consecutiva y llevarán la firma de quien preside la sesión y la del respectivo secretario.

6 El artículo 263, antes de la reforma, disponía:

“Artículo 263: Para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema de cuociente electoral.

El cuociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente”.

7 Ibídem.

8 “155- Un ejemplo numérico, basado parcialmente en el presentado por la interviniente y por otros autores, es útil para mostrar en qué consiste la diferencia entre esos dos sistemas. Ese mismo ejemplo permitirá a su vez analizar si la objeción de la ciudadana es o no relevante.

“La Corte supone entonces que existe una circunscripción en donde se eligen 6 representantes y se presentan cinco listas que obtienen los siguientes resultados: la lista A obtiene 36000 votos, la lista B tiene 22000, la lista C tiene 16000, y las lista D y E tienen ambas 8000 votos, para un total de 90000 votos válidos. En tal contexto, si se aplica el método Hare o de cuociente y residuo más fuerte, hay que comenzar por calcular el cuociente, el cual, como lo señala el artículo 263 vigente, resulta de dividir el número total de votos válidos por el de puestos por proveer, esto es, 90000 por 6, lo cual da un cuociente de 15000. Luego se adjudican las curules por cuociente, de manera que cada lista obtiene tantas curules como veces el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos recibidos por esa lista, tal y como se hace en la columna I del cuadro A. Una vez adjudicadas las curules por cuociente, las distintas listas quedan con un residuo (columna II) y las curules restantes son adjudicadas a las listas que tengan residuos más fuertes (columna III). Los puestos totales que recibe cada lista son la suma de aquellos que reciben por cuociente y de los obtenidos por residuo (columna IV), tal y como se ve en el siguiente Cuadro A:

## Cuadro A

### Asignación de curules por residuo más fuerte

Lista

Votos

I

II

III

IV

A

36000

2

6000

2

B

22000

1

7000

0

1

C

16000

1

1000

0

1

D

8000

0

8000

1

1

E  
8000  
0  
8000  
1  
1  
Total  
90000

Notas: I: Número de curules por cuociente

II: Residuo

III: Curules por residuo

IV: Número total de curules por lista

“Como se ve, esta fórmula de escrutinio favorece a las listas minoritarias, que pueden

entonces luchar por los residuos. El costo de este sistema es que favorece entonces la dispersión electoral, o la llamada en nuestro país “operación avispa”, y genera inequidades electorales en contra de las listas mayoritarias. Nótese en el ejemplo que la lista B obtiene una curul, como las listas D y E, a pesar de que obtuvo casi el triple de votos. Por su parte, a la lista A cada curul le costó 18000 votos, mientras que las listas D y E sólo requirieron 8.000 votos.

156- El llamado de cifra repartidora pretende enfrentar esos efectos, por medio de un mecanismo más complejo. El método opera entonces en la siguiente forma: (i) El número definitivo de votos válidos obtenidos por cada una de las listas inscritas es dividido por la secuencia de los números naturales iniciada en uno y hasta un máximo correspondiente al total de curules por asignar en la circunscripción, tal y como se hace en el siguiente cuadro B:

Cuadro B

Asignación de curules por cifra repartidora

Lista

Div: 1

Div: 2

Div: 3

Div: 4

Div: 5

Div: 6

A

36000

18000

12000

9000

7200

6000

B

22000

11000

7333

5500

4400

3667

C

16000

8000

5333

4000

3200

2667

D

8000

4000

2667

2000

1600

1333

E

8000

4000

2667

2000

1600

1333

“Luego (ii) los resultados obtenidos en la operación anterior se ordenan en una lista de

mayor a menor hasta completar un número de cocientes igual al de curules a repartir, esto es, seis. Esos cocientes son los que aparecen subrayados en el cuadro B y su ordenación es entonces la siguiente: 36000, 22000, 18000, 16000, 12000 y 11000. De esa manera (iii), el menor de los cocientes de la anterior lista se adopta como cociente cifra repartidora, que es 11000 votos en el presente ejemplo.

“Luego (iv) se procede a dividir cada una de las votaciones de cada lista por la cifra repartidora y el número entero obtenido, sin tomar en cuenta los decimales, será el de las curules asignadas a la respectiva lista, a saber, para la lista A son 3 curules ( $36000/11000=3,27$ ), para la lista B son 2 curules ( $22000/11000=2$ ), para la lista C una curul ( $16000/11000=1,45$ ) y para las listas D y E ninguna curul ( $8000/11000=0,73$ ).

“Como se puede constatar, este sistema favorece el agrupamiento pues premia a las listas mayoritarias; así, la lista A, que había obtenido dos curules por el sistema de residuo más fuerte, logra con el método de cifra repartidora una tercera, mientras que la lista B obtiene dos curules en vez de una. Por su parte, las listas minoritarias D y E pierden su curul. Además, esta fórmula de escrutinio tiende a generar un reparto más equitativo y proporcionado de las curules, pues impide que las curules sean repartidas por residuo ya que todas son efectiva e integralmente distribuidas al dividir los votos obtenidos por cada lista por la cifra repartidora. En ese sentido, todas las curules son asignadas por el mismo número de votos, cualquiera que sea la lista a la cual se le aplique la cifra repartidora. Así, todas las curules “valen” el mismo número de votos. Esto se debe a que los residuos son indiferentes para repartir las curules restantes porque la cifra repartidora, de ahí su nombre, las reparte todas, a diferencia de lo que ocurre con el cociente que tradicionalmente ha existido en Colombia.” (Sentencia C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett) (Negrillas fuera del original)

9 Las investigaciones revelan que para las elecciones de Senado de la República que tuvieron lugar en 1998, se presentaron a la contienda electoral ochenta (80) partidos, movimientos o agrupaciones para disputar 100 curules. Estos ochenta grupos, a su vez, se dividieron en 319 listas. Sobre este punto pude consultarse a Pizarro Leongómez, Eduardo, en “La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales”. En “Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano. Editorial norma, IEPRI, Bogotá 2002, p. 363”. Citado por Quinche Ramírez Manuel Fernando. En Reforma Política y Referendo en

Colombia. Centro Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, 2004.

10 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

11 Sentencia C-805 de 2001.

12 Artículo 257, numeral 3 constitucional.

13 Artículo 371, inciso 2 de la Constitución.

14 Artículo 265, numeral 9 constitucional.

15 Artículo 268, numerales 1 y 12.

16 Sentencia C-089 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

17 Sobre este tema, consúltense, entre otras, la reciente sentencia C- 734 de 2005.

18 Esta disposición reza así: “Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.”

19 De conformidad por lo prescrito por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2003, reformativo del artículo 108 superior, “los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno”.

20 Ver en consideraciones generales. “4.1. Ámbito de la potestad reguladora, cuestión previa”, en esta sentencia.

21 Esta clase de control no es nueva y ha sido aplicada en otros países. Es preciso aclarar, no obstante, que en los países en donde se aplica, el control no suele ser judicial sino, más bien, político. Paradigmático es, por ejemplo, el caso de Francia donde el control de constitucionalidad de las leyes se atribuye al Consejo Constitucional cuya composición es marcadamente política. Otros países que han adoptado el sistema de control previo lo hacen de manera excepcional para ciertas hipótesis. En el caso de España, inicialmente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2 de octubre de 1979 había previsto como competencia del Tribunal Constitucional la del control previo de las leyes orgánicas. Cinco años después, esa facultad del Tribunal fue suprimida. Tanto la doctrina como la

jurisprudencia de ese país coincidieron en afirmar que esta suerte de control significaba una invitación al juez constitucional para invadir los ámbitos de competencia del legislador. (Consultar la Sentencia del Tribunal Constitucional 66 de 1983 (85?) así como Javier Pérez Royo, Tribunal Constitucional y división de poderes, Madrid, Tecnos, 1988, p. 76.)

22 Consultar las sentencias de la Corte Constitucional C-155 de 2005 y C-523 de 2005.

23 Este punto de vista es defendido, entre otras, por Romano, Jellinek, Crosa y Barile. Consultar, Ángel J. Gómez Montoro, El conflicto entre Órganos Constitucionales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 318.

24 Íbidem.

25 Íbidem.

26 Esta perspectiva es compartida por Jellinek y por Romano.

27 Este enfoque es defendida por Smend.

28 Aquí se presentan, de nuevo, dos distinciones. Hay quienes opinan que dada la derivación constitucional directa de estos órganos, le estaría vedado al Legislador intervenir en su ámbito propio de regulación. Otros piensan, entretanto, que el Legislador podría entrar a regular aquellos aspectos que la Constitución disponga como necesitada de complementación por parte de la Ley.

29 Ha sido tal la dificultad, que en muchos países se ha abandonado la idea de hablar directamente de órganos constitucionales para pasar a hablar, más bien, de órganos con relevancia constitucional.

30 Corte Constitucional. Sentencia C-055 de 1998.

31 “Ahora, tal y como está estructurada la organización de quienes tienen a su cargo el desarrollo de la función electoral, ésta no pertenece a ninguna de las tradicionales ramas del poder público; no encaja en ninguna de las tres o en todas, si las consideramos en conjunto; desde luego que en ellas se hace uso de esta función, pero de manera secundaria y ellos obedece al principio según el cual, el poder es uno solo, distribuido en ramas para que en

ejercicio de las competencias a cada una de ellas asignadas lo ejerzan primordialmente en una de sus facetas, y sin perjuicio de que en forma secundaria realicen otra u otras.”

32 En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia T-324 de 1994 cuando dijo: “entraña una serie de responsabilidades estatales cuyo cumplimiento es indispensable para el buen funcionamiento del sistema”.

34 “Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;

b) Administración de justicia;

c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;

d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.

e) Estados de excepción.

f) <Literal adicionado por el artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

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

necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.”

35 “Artículo 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.// Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.”

36 Varios aspectos se ponen de relieve en la manera como están establecidas las leyes estatutarias en la Norma Superior. Quizá el aspecto que más llame la atención es la mayoría que se exige para su aprobación. Esta mayoría no solo se exige para la aprobación de leyes estatutarias. Está prevista en la Constitución también para la aprobación de otras leyes, por ejemplo, para aprobar las leyes que conceden facultades extraordinarias al Presidente o las leyes que aprueban la moción de censura frente a los Ministros o las leyes que aprueban los proyectos de Acto Legislativo.

37 Esta excepción al principio democrático, es decir, a la idea según la cual las leyes deben ser aprobadas por mayoría simple no deja de ser problemática. La doctrina ha subrayado los inconvenientes que plantea el control previo. La mayoría de problemas se conectan con la rigidez que se deriva de este tipo de control y a contrario sensu con la necesidad de que el Legislador pueda legislar de acuerdo con las exigencias de los tiempos; que el Legislador pueda reaccionar ante las circunstancias y mantenerse abierto a los cambios. Es por tal razón que, sin descalificar la importancia que tienen las leyes estatutarias – pues dentro del ordenamiento jurídico colombiano cumplen un papel garantista imposible de desconocer – el Legislador debe proceder de la manera más restrictiva posible. En lo que atañe particularmente a los derechos fundamentales, debe el Legislador concretarse a establecer los mínimos indispensables para cumplir con los objetivos que se propone el orden constitucional colombiano y que se deriva en general de todo su articulado en conjunto. Un orden, éste, que por reconocer y garantizar de manera expresa el hecho de la diversidad no permite optar por interpretaciones demasiado abarcadoras y excluyentes sino que exige elegir, más bien, aquellas interpretaciones que favorezcan de la manera más amplia e incluyente a las distintas cosmovisiones y puntos de vista presentes en la realidad

colombiana. Las leyes estatutarias han de orientarse, pues, a regular el mínimo necesario, los aspectos principales y no deben extenderse a aspectos secundarios o conexos, de manera tal, que se posibilite al Legislador ajustarse a las circunstancias cambiantes de los tiempos, eso sí, dentro de las fronteras que el mismo ordenamiento constitucional le ha fijado.

38 Esta clase de control no es nueva y ha sido aplicada en otros países. Es preciso aclarar, no obstante, que en los países en donde se aplica, el control no suele ser judicial sino, más bien, político. Paradigmático es, por ejemplo, el caso de Francia donde el control de constitucionalidad de las leyes se atribuye al Consejo Constitucional cuya composición es marcadamente política. Otros países que han adoptado el sistema de control previo lo hacen de manera excepcional para ciertas hipótesis. En el caso de España, inicialmente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2 de octubre de 1979 había previsto como competencia del Tribunal Constitucional la del control previo de las leyes orgánicas. Cinco años después, esa facultad del Tribunal fue suprimida. Tanto la doctrina como la jurisprudencia de ese país coincidieron en afirmar que esta suerte de control significaba una invitación al juez constitucional para invadir los ámbitos de competencia del legislador. (Consultar la Sentencia del Tribunal Constitucional 66 de 1983 (85?) así como Javier Pérez Royo, Tribunal Constitucional y división de poderes, Madrid, Tecnos, 1988, p. 76.)

39 A la Corte Constitucional no le es dado estudiar si el proyecto es o no conveniente para el país o si de su texto podrían derivarse consecuencias negativas, esto es, no le compete a la Corte Constitucional ejercer su control con fundamento en criterios de conveniencia o de oportunidad. En aplicación del principio de conservación del ordenamiento, el control previo ha de ser ejercido en forma tal que respete ampliamente el margen de discrecionalidad conferido por la Constitución al Legislador y debe volverse muy estricto allí donde es posible constatar una actuación desproporcionada y arbitraria del legislador orientada a vulnerar los preceptos constitucionales.

40 Al respecto consultar la sentencia C-523 de 2005.

41 Consultar las sentencias de la Corte Constitucional C-155 de 2005 y C-523 de 2005.