

Sentencia C-155/05

LEY ESTATUTARIA-Funciones electorales deben tramitarse a través de ésta

PROCEDIMIENTO DEMOCRATICO-Alcance de sus reglas

LEY ESTATUTARIA ELECTORAL-Razones por las cuales debe someterse a requisitos de trámite más fuertes que las leyes ordinarias

LEY ESTATUTARIA ELECTORAL-Aspectos que debe regular

LEY ESTATUTARIA-Sentido material

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Ejercicio de facultades transitorias para la expedición de normas estatutarias electorales

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para conocer de las normas estatutarias

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.

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para conocer de las normas cuyo contenido material sea propio de una ley estatutaria

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.

REGLAMENTO 01 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Naturaleza jurídica

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD OFICIOSO-Sobre ley estatutaria en sentido material

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA-
Características

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Procedencia

La Corte se inhibirá para conocer sobre la demanda de inconstitucionalidad entablada contra el artículo 19 del Reglamento N° 01 de 2003, por cuanto en este caso lo que corresponde es que la Corte realice un examen oficioso, integral y definitivo de la integridad del Reglamento.

Referencia: expediente D-5427

Demandante: Aris Yasir Tinoco Palmezano

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 del Reglamento N° 1 del Consejo Nacional Electoral de 2003

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil cinco (2005)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Aris Yasir Tinoco Palmezano demandó el artículo 19 del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral, “por medio de la cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo N° 01 de 2003.”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

El texto de la disposición demandada es el siguiente:

“REGLAMENTO 01 DE 2003

“por medio de la cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo N° 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 N° 01 del 3 de julio de 2003 que modificó el artículo 263 de la Constitución Política,

RESUELVE:

“(…)

“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.”

III. LA DEMANDA

Expone el demandante que el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 01 de 2003, “por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.” El artículo 12 del mencionado acto legislativo modificó el artículo 263 de la Constitución. Para ello dispuso que los partidos y movimientos políticos debían presentar listas y candidatos únicos, que el sistema de distribución de los escaños sería el de la cifra repartidora y que solamente participarían en esa distribución las listas que superaran un determinado umbral electoral. En el párrafo transitorio del artículo se dispuso que, sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República, el Consejo Nacional Electoral regularía la materia objeto de este artículo para las elecciones de las autoridades territoriales que se celebrarían en octubre de 2003.

Sostiene el actor que el Consejo Nacional Electoral se extralimitó en sus funciones al momento de expedir el Reglamento, puesto que, en el artículo 19 que demanda, se ocupó del tema de las vacancias, un tema “que no se contempló, ni se debatió, ni se votó en las comisiones legislativas correspondientes del año legislativo 01-2003...” Anota que el acto legislativo “sólo modificó los artículos 107, 108, 109, 111, 112, 161, 258, 263, adicionó un artículo nuevo 263-A, modificó los artículos 264, 266, 299 y 306. Dejando vigente e intacto los artículos 134 y 261 de la Constitución Nacional que son a la postre quienes definen como se subsana y cuáles son los elementos que para que se configuren las faltas absolutas o temporales de los miembros de las corporaciones públicas.”

Por consiguiente, asegura:

“EL Consejo Nacional Electoral, en cabeza de su presidente, se excedió en las facultades otorgadas por el legislativo, dichas facultades no pueden ir en perjuicio de las competencias propias del Congreso de la República, queda claro entonces que el Consejo Nacional Electoral se extralimitó en sus funciones relacionadas con el proceso electoral, ya que el legislador fue muy claro al manifiesta que dichas facultades eran única y exclusivamente para que regularan el proceso de elecciones de las autoridades territoriales que seguían a la promulgación del acto legislativo 01 de 2003 (elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados y concejales), luego, entonces, las faltas temporales o absolutas de los miembros de las corporaciones públicas es un hecho futuro e incierto posterior al proceso electoral, por consiguiente, NO se entiende como el C.N.E. pretende legislar sobre dicha materia en el artículo 19 de la reglamentación 01 de 2003, si claramente NO fue facultada por el Congreso de la República para que así lo hiciera, por consiguiente hay una clara extralimitación de esa entidad...”

Manifiesta que la norma demandada vulnera “los artículos 150, 113, 134 y 261 de nuestra Constitución Política, además del artículo 263, modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo N° 01 de 2003 de la misma norma, por cuanto entra a chocar con normas constitucionales vigentes como son los artículos 134 y 261, que señalan taxativamente cuáles son las faltas temporales y absolutas, y de que manera se deben subsanar en las Corporaciones Públicas cuando se genera la vacancia de sus miembros.”

Expone que el artículo 150 dispone que al Congreso de la República le corresponde reformar y derogar las leyes, y expedir códigos en todos los ramos de la legislación. Por eso,

manifiesta que al dictar el artículo 19 del Reglamento el Consejo Nacional Electoral “se abrogó una facultad que por expreso y perentorio mandato constitucional y legal le corresponde al Congreso de la República.” Esta vulneración afecta también al artículo 12 del Acto Legislativo, pues en el párrafo se expresó con claridad que el Consejo Nacional Electoral reglamentaría la materia “sin perjuicio del ejercicio de las competencias propias del Congreso de la República...”

La violación del artículo 113 se habría configurado también por cuanto el Consejo Nacional Electoral habría invadido la órbita de competencia del Congreso al regular el tema de las faltas temporales y absolutas, que “nunca fueron consideradas en la Reforma Política, ni debatidas en las comisiones correspondientes, y mucho menos le fueron otorgadas a través del párrafo transitorio del Acto Legislativo 01 de 2003 que modifica el artículo 263 de la Constitución Política de Colombia, ya que el legislador fue muy claro al manifestar que dichas facultades eran única y exclusivamente para que regularan el proceso de elecciones de las autoridades territoriales que seguían a la promulgación del acto legislativo...”

Finalmente, manifiesta que el artículo demandado vulnera los artículos 134 y 261 de la Constitución. Estos artículos determinan cómo se deben suplir las faltas temporales y absolutas de los miembros de las corporaciones públicas, para lo cual establecen un régimen distinto al contemplado en el artículo 19 del Reglamento recientemente expedido por el Consejo Nacional Electoral. De esta manera, a través de su Reglamento el Consejo habría sustituido el régimen de vacancias de los artículos 134 y 261 de la Carta, a pesar de no estar autorizado para ello.

IV. INTERVENCIONES

1. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Fernando Gómez Mejía, actuando como apoderado del Ministerio del Interior y de Justicia, en su calidad de Director del Ordenamiento Jurídico, intervino en el proceso para solicitar que la norma cuestionada fuera declarada exequible.

Aclara, en primer lugar, que la norma acusada fue expedida con base en la facultades de constituyente derivado que posee el Congreso de la República y no como legislador ordinario, “razón por la cual no son de recibo los cargos que propone el actor porque parte del desconocimiento absoluto de la facultad del legislador como constituyente y la dinámica que este desempeña.” Menciona al respecto la sentencia C-1200 de 2003, pronunciada sobre una demanda contra el Acto Legislativo N° 3 de 2002.

Afirma, entonces, que “es claro que la concesión de la facultad de expedir un decreto con fuerza de ley reglamentando la materia se dicta en el marco de un acto reformativo de la Constitución que no emana del arbitrio del legislador ordinario, sino de éste revestido de la calidad de constituyente delegado.” Por consiguiente, concluye que “con los cargos de la demanda que atacan la constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución, no se puede establecer que se ha desconocido Carta Política, dado que ninguna disposición de la misma impide que el poder de reforma pueda adoptar medidas excepcionales y transitorias orientadas a garantizar la efectividad de las reformas aprobadas.” Para el efecto cita apartes de la sentencia C-370 de 2000, en la cual la Corte se refirió a la razón de ser de

las disposiciones transitorias contenidas en las reformas constitucionales y afirmó que “desde el punto de vista temporal, cuando una Constitución establece un régimen de transición en disposiciones transitorias y un régimen permanente en disposiciones ordinarias, y en un momento resultaren incompatibles dichas normas, el intérprete debe aplicar preferentemente las primeras.”

En relación con la atribución conferida al Consejo Nacional Electoral para reglamentar el artículo 12 del Acto Legislativo expresa que ésta se justificaba, en razón de la premura existente para expedir la mencionada regulación antes de las elecciones de octubre de 2003 y del conocimiento especializado que posee el Consejo sobre la materia. Anota también que las facultades estuvieron limitadas en el tiempo y en la materia, tal como lo exige la jurisprudencia, y que el Consejo dictó el Reglamento dentro del período que le fue fijado – en el mes siguiente a la promulgación del Acto Legislativo.

Finalmente, sobre la acusación acerca de que la reglamentación vulneró los artículos 134 y 261 de la Constitución, que determinan el régimen de las vacancias, expresó:

“En relación al aspecto material de las facultades, este Despacho considera que, si ella fue conferida para regular la materia de las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del Acto Legislativo, estaba incluida la autorización legislativa para dictar norma referentes a la forma como deberían ser suplidas las vacancias de las corporaciones públicas elegidas, teniendo en cuenta, si se trata de listas únicas sin voto preferente, o cuando se haya escogido el voto preferente., de conformidad con las modificaciones introducidas en los artículos 11, 12 y 13 del Acto Legislativo 01 de 2003.

“En efecto, de la facultad conferida por el Congreso al Consejo Nacional Electoral en relación con la reglamentación de las elecciones a realizarse el 26 de octubre de 2003, puede deducirse en forma razonable que es constitucionalmente válida tal atribución, incluyendo la forma como se deben suplir las vacancias que se presenten en las Corporaciones elegidas, pues las facultades conferidas por el Acto Legislativo lo habilitaban para regular completamente la materia en discusión.

“En otros términos, la forma de suplir las vacancias que se presentan en las corporaciones públicas hace parte de la materia que debía regular el Consejo Nacional Electoral, existiendo un relación de causalidad que fácilmente puede establecerse.”

2. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

La Presidenta del Consejo Nacional Electoral, Nydia Restrepo Acosta, participó dentro del proceso para solicitar que se declarara la exequibilidad de la norma acusada.

Expresa la Presidenta del Consejo que el Reglamento 01 de 2003 fue proferido en uso de las atribuciones conferidas mediante el párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003. En relación con la reglamentación del tema de las vacancias anota que con ello no se invadió la órbita de competencias del Congreso de la República y que éste puede reemplazarla en todo momento. Anota también sobre este punto:

“(…) la inclusión de las vacancias en el citado Reglamento no obedece a un capricho ni mucho menos a un acto arbitrario del Consejo Nacional Electoral; todo lo contrario, se sustenta en la aplicación sistemática de las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 01 de 2003 al sistema electoral colombiano, en el cual se incluyeron nuevos elementos como el umbral, la cifra repartidora, el voto preferente, el voto no preferente, etc. Lo anterior llevó a que se hiciera indispensable incluirlos en esta reglamentación, ya que por cuestiones de tiempo el Congreso de la República no alcanzó a desarrollarlas de manera legal, con miras a las pasadas elecciones para autoridades territoriales, en virtud de su competencia natural

“Así las cosas, esta Corporación lo que hizo fue interpretar una situación jurídica que tuvo aplicabilidad para las elecciones de autoridades colegiadas de carácter territorial que se celebraron el 26 de octubre de 2003, adaptándola a los requerimientos y las necesidades planteadas por el Acto Legislativo 01 de 2003. La anterior interpretación se realizó sin desconocer la forma de suplir las vacancias, la cual se encuentra regulada taxativamente en los artículos 134 y 261 de la Constitución Política.”

3. INTERVENCIÓN DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario tomó parte dentro del proceso y le solicitó a la Corte Constitucional que se declarara inhibida para conocer sobre la demanda, por carecer de competencia para conocer sobre el Reglamento expedido por el Consejo Nacional Electoral.

Expresa el interviniente que el artículo 241 de la Constitución señala “estricta y precisamente” que la Corte Constitucional solamente decidirá sobre las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra las leyes, contra los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno con base en los artículos 150, numeral 1º, y 341 de la Constitución, y contra los decretos legislativos que expida el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Carta.

“3. En este orden de ideas, si la Corte Constitucional se ha declarado inhibida, por falta de competencia, para resolver las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra decretos leyes diferentes los señalados expresamente por el artículo 241 de la Constitución de 1991, con mayor razón debería hacerlo cuando se trata de decretos diferentes a los anteriormente mencionados, como es el caso de la norma mencionada.

“4. En efecto, el Reglamento 01 de 2003, expedido por el Consejo Nacional Electoral, no es un decreto con fuerza de ley, ni tampoco un decreto legislativo. Se trata, por el contrario, de un acto expedido por el Consejo Nacional Electoral en ejercicio de la Potestad Reglamentaria que le atribuyó expresamente el parágrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo 1 de 2003, con el fin de que regulara las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales.

“5. Así las cosas, el órgano competente para conocer de la nulidad por inconstitucionalidad del artículo 19 del Reglamento antes mencionado, solamente puede ser el Consejo de Estado, en virtud de la competencia residual que le confiere el numeral 2º del artículo 237 de la Constitución Política.”

4. INTERVENCIÓN DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Los profesores de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Hernán Darío Vergara y Jorge Iván Duque, presentaron su concepto acerca de la demanda de inconstitucionalidad y solicitaron que la Corte se inhibiera para conocer sobre ella, por falta de competencia.

Exponen que el artículo 241 de la Constitución “confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, pero agregando que los hace en ‘los estrictos y precisos términos de este artículo ...’, lo que permitiría entender que por fuera de los actos previstos en los primeros diez numerales del artículo 241 la Corte no tiene ninguna competencia de control de constitucionalidad, la cual debe encontrarse en otro órgano jurisdiccional, como por ejemplo el Consejo de Estado...” Por lo tanto, las competencias de la Corte son taxativas y dado que ninguno de los apartes del artículo 241 dispone que la Corte conoce de actos provenientes de autoridades distintas al Congreso de la República o al Presidente de la República, cabría concluir que la Corte no es competente para conocer sobre un acto emanado del Consejo Nacional Electoral, un organismo autónomo.

Tres razones reafirmarían la conclusión de que la Corte Constitucional no es competente para conocer sobre la demanda contra el artículo 19 del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral. Son ellas:

i) La naturaleza de los actos que expide el Consejo Nacional Electoral es esencialmente administrativa. A la Corte Constitucional se le ha confiado el control de constitucionalidad de las leyes, las cuales son dictadas de manera ordinaria por el Congreso de la República y, excepcionalmente, por el Presidente de la República, a través de los llamados decretos con fuerza de ley. Por lo tanto, la Corte no puede conocer de los actos emitidos por los demás órganos del Estado, puesto que a ellos no se les ha “atribuido el cumplimiento de funciones legislativas.”

Exponen que el Consejo Nacional Electoral es un organismo autónomo, independiente de las tres ramas tradicionales del Poder Público. De ahí que sus funciones no puedan ser clasificadas como legislativas y que se señale que son electorales, razón por la cual “la Corte no es competente para conocer de ninguno de sus actos, pues el control lo realiza sobre disposiciones que son producto de la función legislativa, que hasta este momento sólo es reconocida en el Congreso y en el Presidente de la República.

Así, finalizan este punto con la afirmación de que “si bien podía afirmarse que la función que cumple el Consejo Nacional Electoral es ‘electoral’, sus actos al no poderse clasificar como legislativos ni mucho menos como jurisdiccionales tienen naturaleza administrativa, sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa, en cabeza del Consejo de Estado.”

ii) De acuerdo con la tradición del derecho colombiano, el acto demandado debe ser considerado como un reglamento constitucional. En Colombia se ha reconocido la existencia de los llamados reglamentos autónomos o constitucionales, “que se caracterizan por desarrollar directamente la Constitución al, tal como lo haría el órgano legislador, pero que son expedidos por un órgano distinto del Congreso, regularmente el Presidente de la

República, por una atribución directamente conferida por la Constitución Política, sin que exista necesidad de una habilitación legal. En estos casos, la autoridad reglamentaria se pone en el mismo lugar del legislador, sólo que a su acto se lo cataloga como administrativo a diferencia de proveniente de éste que es legislativo.”

Precisan que la Corte Constitucional, partiendo de pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, “ha ratificado el carácter administrativo de esta clase de reglamentos, observando que esta carácter se desprende del principio constitucional de la prioridad a la garantía democrática fundamental en virtud de la cual es el Congreso el competente para expedir, modificar y derogar las leyes de la República, de donde se desprende que no a todo lo que desarrolle directamente la Constitución Política se le puede dar el calificativo de legal.” Citan al respecto apartes de la sentencia C-021 de 1993, en la cual la Corte Constitucional reafirmó el concepto de que la facultad del Presidente de la República de intervenir en el Banco de la República y en las actividades de las personas naturales o jurídicas que manejen fondos provenientes del ahorro privado, contemplada en el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución de 1886, era de carácter administrativo y no legal.

De la sentencia de la Corte deducen tanto que existe un principio constitucional de acuerdo con el cual es al Congreso a quien le compete hacer las leyes, como “que las excepciones a este principio se encuentran señaladas de manera taxativa por el Constituyente, que desde nuestro punto de vista no son otras que las previstas en el artículo 241 en los numerales 5 y de la Carta Política, y que se refieren exclusivamente a actos expedidos por el Presidente de la República.” Por eso aseguran que “no puede adoptarse el acto demandado en esta ocasión como una ley, ni como un acto con fuerza de ley, pues la Constitución Nacional en ninguna de sus disposiciones, ni en el acto legislativo que procuró tal competencia del CNE, determinó esta naturaleza, la cual no puede ser derivada autónomamente por el juez constitucional.” Así, afirman que el reglamento del cual forma parte la norma demandada es un reglamento constitucional que tiene un claro carácter administrativo, lo cual significa que debe ser demandado ante el Consejo de Estado. (ver la sentencia C-400 de 1998 sobre decisión de que todos los actos deben tener un control de constitucionalidad)?

Terminan este aparte con la manifestación de que “cuando la Constitución asigna excepcionalmente funciones legislativas y da este carácter a los actos que por ella se producen” utiliza expresiones inequívocas, tales como “decretos legislativos” (C.P., arts. 212, 213, 215 y 341), “facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley” (C.P., art. 150.10) o “revestir de precisas facultades extraordinarias (artículos transitorios 5, 10 y 23) o simplemente menciona que los actos serán controlados en su constitucionalidad por la Corte Constitucional (C.P., art. 241, num. 5 y 7, y otros artículos transitorios).

iii) El Consejo de Estado también es juez de constitucionalidad. Sobre este punto manifiestan que “el Constituyente dispuso un sistema de control de constitucionalidad que no se encuentra concentrado exclusivamente en un tribunal constitucional, pero que finalmente se asienta en la idea de que todo acto de una autoridad pública, independientemente de su naturaleza está sujeto a un control respecto de la norma superior.”

Aclaran que el Consejo de Estado tiene la competencia residual para conocer de la

constitucionalidad de todos aquellos actos que no correspondan a la Corte Constitucional, en los términos del art. 241. Anotan que incluso “algunos han visto en el artículo 237-2 una cláusula general de competencia en cabeza del Consejo de Estado.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante escrito del 2 de diciembre de 2004, el Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, intervino en el proceso de la referencia y solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada.

La Vista Fiscal afirma, en primer lugar, que la Corte Constitucional sí es competente para conocer sobre las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra los reglamentos dictados en virtud de las facultades otorgadas por el Constituyente a los órganos que forman parte de la estructura del Estado colombiano. Al respecto precisa que los actos del Constituyente Primario no son objeto de control constitucional alguno, en virtud de la efectividad del principio de la soberanía popular. Distinta es la situación en relación con las reformas constitucionales practicadas por el Congreso. El numeral 1º del artículo 241 de la Carta le ha asignado a la Corte el control de los Actos Legislativos, por vicios de procedimiento en su formación - remite para el efecto a las sentencias C-888 de 2004, C-551 de 2003, C-487 de 2002 y C-543 de 1998, entre otras -, y en algunos eventos especiales por problemas de competencia, de acuerdo con la sentencia C-551 de 2003.

Por consiguiente, el Procurador considera que “si los Actos Legislativos son objeto de control de constitucionalidad, las mismas razones sirven de fundamento para afirmar que los actos proferidos en virtud de las facultades otorgadas mediante tales actos se encuentran sometidos a dicho control.” Al igual que sucede con el control sobre los decretos del Gobierno dictados en uso de facultades extraordinarias, el control sobre los actos que han sido proferidos por los órganos del Estado con base en facultades concedidas por el Constituyente Secundario “debe centrarse en los aspectos de temporalidad y límites a las competencias materiales otorgadas y así se procederá...”

A continuación, el concepto expone que el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución autoriza al Congreso para otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo para dictar decretos con fuerza de ley, y que dicha delegación solamente puede tener lugar a favor del Ejecutivo, es decir, que está vedada en frente de los otros órganos del Estado. Diferente es la situación “en tratándose de las facultades que para proferir actos con fuerza de ley dimana del constituyente secundario, toda vez que a éste no se imponen en la Carta Política las restricciones del legislador ordinario, ello es, que para materializar las normas constitucionales es posible que el Constituyente entregue facultades a los distintos órganos del Estado.” Este argumento le permite desechar la acusación por vulneración del artículo 150 de la Constitución.

Por otra parte, afirma que el Consejo Nacional Electoral dictó el Reglamento dentro del periodo establecido: el Acto Legislativo fue promulgado el 3 de julio de 2003, el párrafo transitorio de su artículo 12 le concedió al Consejo un mes para proferir la regulación y éste cumplió con su labor el 25 de julio de 2003. Igualmente, manifiesta que del texto del párrafo del artículo 12 del Acto Legislativo se desprende que las facultades de reglamentación otorgadas al Consejo Nacional Electoral fueron muy amplias, puesto que con

ellas “quiso el Constituyente que en el escaso tiempo que faltaba para la realización de los comicios electorales en los cuales se elegirían las autoridades locales de todo el país, fuese posible implementar en su integridad la reforma consagrada en el Acto Legislativo en mención.” Por eso, considera que la reglamentación “podía abarcar el tema de las vacancia en los cargos, pues le era dable contemplar también el ‘tema’ relacionado con las elecciones de las autoridades locales.”

Con base en lo anterior termina así su escrito:

“Ahora bien, siendo lo relacionado con las vacancias en los cargos de elección de las autoridades locales un aspecto que puede surgir aun antes de la elección, y, adicionalmente, no habiéndose ocupado la reforma de las materias relacionadas con las vacancias cuando el partido o movimiento político ha optado por el voto preferente - aspecto nuevo en el proceso electoral que se aproximaba - nada impedía que el Consejo Nacional Electoral se ocupara del asunto, pues contaba con un amplio margen de facultades para regular el tema de las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales. Nótese que si el Constituyente hubiese querido fijar límites a la facultad de regular el tema de las elecciones de las autoridades territoriales, otra hubiese sido la redacción de la norma habilitante.

“Las normas transitorias están encaminadas a sortear las dificultades surgidas del tránsito normativo y su principal finalidad consiste en lograr la efectiva implementación de las reformas constitucionales (sentencia C-370 de 2000).”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

La competencia de la Corte para conocer sobre la constitucionalidad del Reglamento N° 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral

1. El decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y los profesores que intervinieron en representación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia le solicitaron a la Corte Constitucional que se inhibiera para conocer sobre el asunto, a partir de la consideración de que el Reglamento N° 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral constituye un acto administrativo y, por consiguiente, no puede ser juzgado por la Corte, sino por el Consejo de Estado.

Al respecto, manifestaron que el artículo 241 de la Constitución establece con claridad que la Corte solamente será competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes emanadas del Congreso, y contra los decretos con fuerza de ley y los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional.

Afirman los intervinientes que el Reglamento demandado no fue dictado por el Gobierno ni por el Congreso de la República y que, por lo tanto, se aparta de la competencia de la Corte. Como los demás actos del Consejo Nacional Electoral, el Reglamento constituye un acto administrativo, lo cual implica que las demandas contra él deben ser conocidas por el Consejo de Estado.

Por su parte, el Procurador General de la Nación afirmó que la Corte sí es competente para conocer sobre la demanda. Manifiesta sobre este punto que si la Corte está facultada para

realizar el control de constitucionalidad de los actos legislativos debe concluirse que ella también es competente para conocer sobre los actos que expidan los órganos del Estado con base en las facultades concedidas por el Congreso de la República, en su calidad de Constituyente derivado.

De esta manera, la primera pregunta que debe plantearse dentro de este proceso es si la Corte Constitucional es competente para conocer sobre la demanda instaurada.

2. El artículo 12 del Acto Legislativo 01 del 3 de julio de 2003 modificó el artículo 263 de la Constitución Política, que regula el tema de las listas y candidaturas electorales y el procedimiento para la distribución de los escaños de las corporaciones públicas. Su contenido es el siguiente:

“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.

“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.

“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.

“En las circunscripciones electorales donde se elijan dos (2) curules se aplicará el sistema del cuociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral.” (subrayas no originales)

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.

Fue precisamente con base en la anotada facultad que el Consejo Nacional Electoral dictó el

Reglamento 01 de 2003, cuyo artículo 19 es ahora demandado.

3. El Reglamento mencionado se ocupa de diferentes temas relacionados con los procedimientos electorales. Consta de siete capítulos 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).

Los artículos individuales tratan sobre los siguientes puntos:

* 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 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

4. De la descripción del articulado del Reglamento N° 01 del Consejo Nacional Electoral se deduce con claridad que él modifica diferentes disposiciones del Código Electoral - el decreto 2241 de 1986, con las normas que lo adicionan y lo reforman. En efecto, el Reglamento N° 01 de 2003 introduce nuevas normas acerca de la inscripción de listas y de candidatos, trata sobre el voto preferente, modifica las normas sobre el escrutinio y el voto en blanco, reforma

el sistema de conversión de los votos en escaños y regula cómo se suplirán las vacancias. Con todo ello, se reforma el Código Electoral y se añaden otras normas al mismo.

Lo anterior significa que el Reglamento Nº 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral regula funciones electorales. Esto indica que si los asuntos tratados en el Reglamento hubieran sido debatidos a través de los procedimientos ordinarios habrían tenido que ser tramitados de acuerdo con las normas que regulan los proyectos de leyes estatutarias. En efecto, en distintas ocasiones, la Corte ha precisado que todo lo relacionado con las funciones electorales debe ser tramitado de acuerdo con el procedimiento indicado para los proyectos de ley estatutaria, tal como lo dispone el literal c) del artículo 152 de la Constitución.

En la sentencia C-145 de 1994 se expuso por qué las leyes de contenido electoral recibían un trato especial en el derecho colombiano:

“(…) lo cierto es que el funcionamiento adecuado del procedimiento democrático basado en la alternancia de mayorías, requiere el reconocimiento por los actores sociales y políticos de reglas básicas previas, encaminadas no sólo a garantizar la igualdad y universalidad del sufragio sino también a proteger los derechos de las minorías en la dinámica democrática. En efecto, la democracia no es el gobierno exclusivo de las mayorías ni un mecanismo para que éstas atropellen a las minorías; por eso sólo hay verdadera democracia allí donde las minorías y la oposición se encuentran protegidas a fin de que puedan eventualmente llegar a constituirse en un futuro en opciones mayoritarias, si llegan a ganar el respaldo ciudadano necesario.

“Por eso, las normas constitucionales que establecen las reglas para el procedimiento democrático no son propiamente una expresión del principio de mayoría como tal sino que son las reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego democrático basado en la alternancia de las mayorías y la protección de las minorías. Y esas reglas son en gran parte las que regulan las funciones electorales.

“El respeto de las reglas electorales es entonces lo que permite que la democracia se constituya en un mecanismo por medio del cual las sociedades tramitan de manera pacífica sus conflictos y resuelven sus diferencias. Estas reglas electorales son entonces los acuerdos esenciales que permiten que las sociedades resuelvan sus desacuerdos, con base en el juego del principio de mayoría y sin recurrir a la violencia. Cuando esas reglas electorales quedan ellas mismas sometidas al dominio de las mayorías, pueden convertirse en instrumento de poder de estas mayorías y de exclusión de las minorías de la dinámica política. Por eso, como lo han mostrado múltiples analistas, los temas electorales, cuando no han sido el fruto de amplios acuerdos políticos sino instrumentos utilizados por ciertos sectores para excluir a sus oponentes, han generado recurrentes fenómenos de violencia no sólo en Colombia sino en numerosos países. Esto explica entonces que sea constitucionalmente legítimo someter la adopción, reforma o derogatoria de las reglas electorales, incluso en ciertos aspectos que pueden parecer puramente procedimentales, a requisitos de trámite más fuertes que los propios de las leyes ordinarias, puesto que de esa manera se evita que una determinada mayoría pueda alterar en beneficio propio las normas que regulan la función electoral para desconocer los derechos de las minorías y perpetuarse en el poder...”

Luego de hacer la precisión anotada, la misma sentencia C-145 de 1994 plantea acerca del

ámbito de las leyes estatutarias en materia electoral lo siguiente:

“Por consiguiente, conforme a los anteriores argumentos, concluye la Corte Constitucional que a diferencia de lo que ocurre con los derechos fundamentales, en el caso de las funciones electorales, la ley estatutaria debe regular no sólo los elementos esenciales de las mismas sino todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales funciones por los ciudadanos, lo cual incluye asuntos que podrían en apariencia ser considerados potestades menores o aspectos puramente técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral, como la fijación de las fechas de elecciones, el establecimiento de los términos de cierre de las inscripciones de candidatos o registro de votantes, la organización de las tarjetas electorales o de los sistemas de escrutinio, etc. Por su propia naturaleza, la ley estatutaria de funciones electorales es entonces de contenido detallado. Esto no impide que de manera excepcional ciertas materias electorales puedan ser reguladas mediante leyes ordinarias. Así, hay disposiciones que corresponden a aspectos puramente operativos para facilitar la realización de una elección concreta y guardan conexidad con el tema electoral sin ser en sí mismas funciones electorales, como la autorización de una apropiación presupuestal para financiar unas elecciones determinadas. Tales materias pueden ser reguladas mediante leyes ordinarias y no requieren del trámite de una ley estatutaria.

Posteriormente, en la sentencia C-484 de 1996 se reiteró que desde hacía varias décadas la Constitución colombiana había reconocido la importancia de brindar un tratamiento legislativo especial a las normas electorales, dado que ellas constituyen uno de los fundamentos esenciales del sistema democrático, sobre el cual no pueden disponer a su antojo las mayorías políticas coyunturales. En esta sentencia se mencionó, además, que la decisión de adoptar procedimientos especiales para la expedición y reforma de las leyes electorales no era una particularidad colombiana, sino que era una característica que se podía encontrar en distintos países latinoamericanos, como una respuesta a una historia política “en la cual ha sido muy corriente el recurso a las elecciones como método de legitimación política, pero a la vez se han manipulado frecuentemente las normas electorales poniéndolas al servicio de un candidato o de un partido.”

En la misma sentencia C-484 de 1996 se consideró importante precisar lo manifestado en la sentencia C-145 de 1994 al respecto de lo que debía ser asunto de ley estatutaria en materia electoral:

“El término ‘permanente’ que se utiliza para diferenciar las normas que deben ser materia de ley estatutaria y las que no, puede inducir a una cierta confusión, en la medida en que la definición de lo que es permanente o transitorio dependerá en muchos casos del criterio subjetivo del legislador, y en tanto que para la definición no necesariamente ha de tenerse en cuenta si la norma puede tener amplias repercusiones en los resultados finales de las elecciones. Por eso, atendiendo a la importancia que tiene la normatividad electoral para la definición de quiénes serán los gobernantes y para la legitimidad de éstos, así como al hecho de que las reglas electorales deben constituir un cuerpo coherente e interdependiente de normas, es válido complementar lo expresado en la mencionada sentencia, precisando que todas las normas que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales mismos han de ser materia de leyes estatutarias. A

este principio escaparían únicamente aquellos aspectos que fueran absolutamente accesorios e instrumentales. De esta forma, se logra un mayor grado de estabilidad de las leyes electorales, con lo cual se le brinda a los distintos grupos políticos en disputa mayor certeza acerca de las normas que rigen su competencia por el poder y se garantiza a los grupos de oposición que esas reglas no podrán ser variadas fácilmente por las mayorías establecidas.”

Luego, en la sentencia C-515 de 20043 – que versó sobre el artículo 13 de la Ley 844 de 2003 – se complementó esta posición de la siguiente manera:

“En este punto considera la Corte que es importante precisar que, según su características y su incidencia, también asuntos electorales que podrían ser considerados como accesorios o instrumentales deben ser regulados mediante leyes estatutarias. Por lo menos dos razones fundamentan esta definición: por una parte, porque una característica distintiva de las normas electorales es precisamente su tendencia a fijar procedimientos detallados, puesto que de las particularidades de esas reglas– y de su combinación – se derivan efectos importantes para la dinámica y los resultados de la contienda electoral. Dada la importancia de todos esos detalles operativos para el desenlace de la puja electoral y para asegurar condiciones de igualdad y de transparencia para las elecciones, es fundamental que su reglamentación no quede en manos de mayorías coyunturales, sino que se someta a procedimientos especiales como los de las leyes estatutarias. Por otro lado, muchas de las normas electorales de carácter operativo tienen la virtualidad de afectar derechos fundamentales, en puntos como la intimidación, la igualdad y la libertad en el sufragio, etc. – razón por la cual aparece como necesario que su regulación se realice a través de leyes estatutarias...”

5. El Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral fue dictado con base en las facultades otorgadas al Consejo Nacional Electoral mediante el parágrafo 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.

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. No obstante, el control de las leyes estatutarias tiene unas características propias, lo cual plantea una cuestión adicional a resolver.

Inhibición para decidir por la necesidad de ejercer un control oficioso, integral y definitivo del Reglamento parcialmente acusado.

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.

La autorización concedida a través del Acto Legislativo implica que en este caso no podía requerirse que se cumpliera con aquellas exigencias para la expedición de leyes estatutarias, según las cuales éstas deben ser aprobadas en una legislatura y acordadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. No obstante, ello no significa que perdiera vigencia la exigencia de que el decreto sea revisado por la Corte Constitucional de manera integral, oficiosa y definitiva.

En este sentido cabe reiterar lo señalado por la Corte en la sentencia C-972 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). En ese proceso se debatía acerca de la constitucionalidad de un artículo del Decreto 2207 de 2003, que había sido dictado por el Gobierno Nacional en uso de las facultades concedidas por el párrafo transitorio del artículo tercero del Acto Legislativo 01 de 2003, artículo éste que modificó el artículo 109 de la Constitución Política, referido a la financiación de los partidos y movimientos políticos y de las campañas electorales. En la sentencia se concluyó que el decreto había reglamentado una materia que solamente podía ser desarrollada a través de leyes estatutarias y que si bien la autorización concedida al Gobierno implicaba que algunos de los requisitos de las leyes estatutarias no podían ser cumplidos, ello no significaba que se pudiera omitir el control oficioso de constitucionalidad por parte de la Corte. Al respecto se dijo:

“La exigencia del control de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria representa una expresión del mecanismo de los frenos y contrapesos, dirigido en este caso a impedir que las ramas del Poder Público cuyos titulares surgen del voto popular utilicen sus atribuciones para eliminar o restringir indebidamente los derechos de las personas o el régimen democrático y participativo consagrados en la Constitución Política.

“Por consiguiente, si bien la urgencia de reglamentar la financiación electoral con miras a las elecciones de octubre de 2003 llevó a que se prescindiera de regular la materia a través de una ley estatutaria, tal como lo exigiría el tema, ello no significa que se pudiera omitir el control de constitucionalidad confiado a la Corte Constitucional.

“6. Como se ha señalado, el control de constitucionalidad sobre las leyes que reglamentan temas estatutarios persigue garantizar la vigencia de los derechos y del orden democrático y

participativo contemplado en la Constitución. Con el decreto dictado por el Gobierno debió ejercerse un control con el mismo alcance.

“Ahora bien, puesto que el control sobre el decreto está destinado a cumplir el mismo fin que tiene el control de constitucionalidad sobre los proyectos de leyes estatutarias - la protección de los derechos y del orden democrático y participativo establecidos en la Carta - aquél debe reunir los elementos propios del control de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria que sean compatibles con la facultad excepcional atribuida al Gobierno por el párrafo transitorio citado. Así, es claro que el control debe ser oficioso, no rogado, lo que indica que el Gobierno debía haber enviado el decreto a la Corte inmediatamente después de su expedición, para que se surtiera el examen de constitucionalidad. Es decir, en estos casos, el hecho de que el control sea sobre un decreto de contenido estatutario no entraña que se realice a través del mecanismo de la acción pública de inconstitucionalidad, tal como se pretende en el presente proceso, sino que debe ser un control automático.

“Por otra parte, al igual que en los demás casos de control de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria, este control debe ser integral y definitivo. Integral, en la medida en que versará tanto sobre el fondo como sobre la forma de todo el cuerpo normativo y tendrá como parámetro de juicio todo el articulado de la Constitución, y definitivo, por cuanto la sentencia de la Corte hará tránsito a cosa juzgada constitucional, de manera que las normas que fueron declaradas exequibles no podrán ser demandadas nuevamente.

7. Con base en lo anterior, en la mencionada sentencia C-972 de 2004 la Corte determinó que el Gobierno “debía haber enviado a la Corte, de oficio, el texto del Decreto 2207 de 2003 para que fuera revisado en su constitucionalidad” y que el juicio de constitucionalidad sobre el decreto debía ser “oficioso, integral y definitivo.” En ese sentido, la sentencia C-972 de 2004 guarda armonía con lo dicho en las sentencias C-9705 y C-9716 del mismo año y fecha, respecto del principio de la separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos.

De lo anterior extrajo la Corte dos conclusiones: “La primera es que la Corte deberá inhibirse para conocer sobre la demanda instaurada contra el artículo 6 del Decreto 2207 de 2003, por cuanto lo que corresponde en esta situación no es realizar un examen aislado y particular de las normas del decreto, conforme sean demandadas a través del mecanismo de la acción popular de inconstitucionalidad, sino un examen oficioso, integral y definitivo del mismo.” La segunda fue que la Corte, con base en una aplicación analógica del artículo 39 del Decreto 2067 de 1991, “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, debía solicitarle al Presidente de la República que enviara a la Corporación el texto del decreto para realizar el juicio de constitucionalidad.

Las decisiones tomadas en la sentencia mencionada se aplicarán también en este proceso. De esta manera, la Corte se inhibirá para conocer sobre la demanda de inconstitucionalidad entablada contra el artículo 19 del Reglamento N° 01 de 2003, por cuanto en este caso lo que corresponde es que la Corte realice un examen oficioso, integral y definitivo de la integridad del Reglamento.

De igual manera, dado que el Reglamento N° 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral no fue remitido de manera oficiosa a la Corte para que realizara el control de constitucionalidad

correspondiente, la Corte, a través de su Presidente, le solicitará a la Presidenta del Consejo Nacional Electoral el envío del mismo. Para ello, como en el proceso fallado a través de la sentencia C-972 de 2004, se concederá un término de diez (10) días, plazo que resulta de la aplicación analógica del término más amplio contemplado en el Decreto 2067 de 1991 para la práctica de pruebas dentro de los procesos de constitucionalidad (art. 10).

Además, se dispondrá que si el Consejo Nacional Electoral no cumple con el envío del Reglamento dentro del plazo previsto, la Corte, haciendo nuevamente una aplicación analógica del artículo 36 del mismo Decreto 2067 de 1991, pasará a examinar directamente el texto que hubiere sido publicado, con el fin de cumplir con la misión que le fuere confiada de proteger la supremacía de la Constitución.

Por lo tanto, la Corte se inhibirá para decidir sobre la demanda y, por intermedio del Presidente de la Corporación, le solicitará a la Presidenta del Consejo Nacional Electoral que le remita el texto del Reglamento N° 01 de 2003 para proceder a efectuar el control de constitucionalidad oficioso, definitivo e integral respectivo.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- INHIBIRSE para decidir de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad instaurada contra el artículo 19 del Reglamento N° 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral.

Segundo.- SOLICITARLE a la Presidenta del 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.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La sentencia contó con el salvamento de voto de los magistrados Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo y Vladimiro Naranjo Mesa, quienes consideraron que todas las normas de la ley que se analizaba debían haber sido declaradas inexecutable, por tratarse de una ley sobre funciones electorales que no había sido expedida con el cumplimiento de los trámites propios de las leyes estatutarias. En algunos puntos salvaron parcialmente su voto los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Hernando Herrera Vergara, quienes estimaron que varios de los artículos declarados inexecutable no requerían ser adoptados mediante los procedimientos propios de las leyes estatutarias.

2 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 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 1º 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.”

5 MP. Rodrigo Escobar Gil (SV Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas; AV de Humberto Sierra Porto).

6 MP. Manuel José Cepeda Espinosa (SV Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas; AV de Humberto Sierra Porto).