

C-264-94

Sentencia No. C-264/94

NORMA DEROGADA/SENTENCIA INHIBITORIA/SUSTRACCION DE MATERIA/CONSULTAS INTERNAS DE LOS PARTIDOS

Estando la ley demandada derogada por una norma posterior, y existiendo ya un pronunciamiento de esta Corporación sobre la exequibilidad del artículo 10 de la ley estatutaria, donde se establece la posibilidad de celebrar consultas internas de los partidos o movimientos, la Corte tendrá que inhibirse para pronunciarse sobre la exequibilidad de la ley 03 de 1989, por estar fuera del ordenamiento jurídico desde el veintitrés (23) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), fecha en la cual se publicó la ley estatutaria de los partidos políticos, tal como consta en el diario oficial No. 41.280. Por esta razón, no existe objeto material, sobre el cual pueda recaer un virtual pronunciamiento de esta Corporación.

REF: D-461

Demanda de inconstitucionalidad de la ley 03 de 1989 “Por la cual se dispone la intervención de la Registraduría del Estado Civil en la consulta popular interna de los partidos políticos ”

Actor:

ALFONSO GOMEZ CASTAÑO

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Sentencia aprobada, según consta en acta número treinta y tres (33), correspondiente a la sesión de la Sala Plena, del día dos (2) del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I.) ANTECEDENTES

El ciudadano Alfonso Gómez Castaño, en uso del derecho consagrado en los artículos 40,

numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad de la ley 03 de 1989 “Por la cual se dispone la intervención de la Registraduría del Estado Civil en la consulta popular interna de los partidos políticos “.

Por auto del veintitrés (23) de noviembre de 1993, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y ordenó la fijación del negocio en lista para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución y 7, inciso segundo, del decreto 2067 de 1991; también se le envió copia del expediente al Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

#### A.) NORMA ACUSADA

A continuación, se transcribe la norma acusada:

” Ley 03 de 1989

(Enero 4)

“Por la cual se dispone la intervención de la Registraduría del Estado Civil en la consulta popular interna de los partidos políticos ”

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

D E C R E T A:

” Artículo 1o.- A solicitud de los partidos o movimientos políticos reconocidos por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil intervendrá dentro de las elecciones para corporaciones públicas en la celebración de consultas populares para la selección de candidatos a la Presidencia de la República.

“La intervención de la Registraduría Nacional del Estado Civil, tendrá por objeto la verificación de los resultados en la forma prevista por el Código Electoral para la elección del Presidente de la República.

“Parágrafo: La reglamentación que para los efectos anteriores expida cada partido, deberá estar de acuerdo con las orientaciones de carácter general que dicte el Consejo Nacional Electoral.”

## B.) LA DEMANDA

El actor, después de hacer un breve recuento de los antecedentes históricos que dieron origen a esta ley, tales como la convención liberal reunida en Cartagena en 1981 y el acuerdo de la Casa de Nariño, expone las razones por las que considera que lo dispuesto en ella, vulnera ostensiblemente los artículos 103, 104, 108 y 265 de la Constitución Nacional.

Según el demandante, la Constitución consagró la consulta popular como un mecanismo de participación ciudadana, para la toma de decisiones de cierta trascendencia nacional, donde el funcionario competente para convocarla es el Presidente de República, quien, con la firma de todos sus ministros y previo concepto favorable del Senado, puede consultar al pueblo, tal como lo estipula el artículo 104 de la Constitución. Pero en ningún momento, dicho mecanismo se creó para escoger el candidato a la Presidencia de la República de un determinado partido político. Así las cosas, una es la consulta popular y otra, bien distinta, es la consulta interna de los partidos.

Esta última, es un mecanismo interno dentro de cada partido, para la escogencia de su candidato a la Presidencia, procedimiento que debe estar consagrado en los estatutos de cada organización política, pues de lo contrario, y en lo que hace a los partidos liberal y conservador, seguirá rigiendo la costumbre de elegir candidato a través de la convención.

Por otra parte, el artículo 265, numeral 10 de la Constitución, establece que es al Consejo Nacional Electoral, al que corresponde autorizar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para intervenir en las consultas internas de los partidos. Por tanto, no le compete a la ley asignar directamente a esa entidad tal función.

Igualmente, si dicho artículo en el numeral 7, establece que al Consejo Nacional Electoral corresponde efectuar el escrutinio general de toda la votación nacional, incluida la elección de Presidente de la República, debe ser éste mismo, el que verifique los resultados de las consultas internas de los partidos, y no la Registraduría como lo establece la ley 03 de 1989.

Finalmente, afirma el actor, que la ley acusada impuso normas de organización interna de los partidos y movimientos políticos, cuestión totalmente prohibida por el artículo 108, inciso 1, de la Constitución Nacional.

### C.) INTERVENCIONES

Dentro del término previsto en la Constitución, y en la ley, para impugnar o defender la ley acusada, presentó escrito en defensa de la ley demanda, el doctor Fabio Villegas como Ministro de Gobierno. Por otra parte, el ciudadano Carlos Domínguez Prada presentó escrito impugnando la norma acusada y coadyuvando la demanda.

#### 1o.- Intervención del doctor Fabio Villegas Ramírez

El señor Ministro de Gobierno, considera que el demandante no expuso ninguna razón que justifique la inconstitucionalidad del párrafo demandado, razón por la cual, no cree necesario pronunciarse sobre su constitucionalidad.

En relación con los cargos de la demanda, el Ministro de Gobierno considera que el demandante está haciendo una errada interpretación de la ley, porque la Carta previó en el artículo 265, numeral 10 de la Constitución, la posibilidad de realizar consultas internas dentro de los partidos para la selección democrática de sus candidatos, materia ésta a la que se refiere la ley acusada, no importa que las haya denominado consultas populares internas.

Sin embargo, considera que le asiste razón al actor, en lo que hace a la falta de competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para verificar el resultado de las elecciones, por ser una función que la Constitución le atribuyó específicamente al Consejo Nacional Electoral, artículo 265, numeral 10. Razón por la cual, solicita se declare la inconstitucionalidad de esta parte del artículo 1 de la ley 03 de 1989.

En cuanto a la supuesta intromisión de la ley acusada, en la organización interna de los partidos, por el carácter obligatorio de la consulta, y por la participación que en ella hace la Registraduría, considera el doctor Villegas que aquella no existe, porque la ley en ningún momento está obligando a los partidos o movimientos de carácter político, a hacer uso del mecanismo de la consulta interna para la escogencia de sus candidatos a la Presidencia de

la República. Es sólo una posibilidad de la que pueden hacer o no uso.

En razón a lo anterior, el Ministro de Gobierno, solicita a la Corte declarar constitucional el artículo 1o. de la ley 03 de 1989, con la salvedad de la intervención de la Registraduría, por ser una función del Consejo Nacional Electoral.

## 2o.- Intervención del ciudadano Luis Carlos Domínguez Prada

Manifiesta el interviniente, que hace suyos los argumentos expuestos por el actor, en especial, aquel que se refiere a la confusión que hace la ley entre la consulta popular y las consultas internas de los partidos; el primero, como mecanismo de participación popular, que en nada se parece a las consultas que puede realizar un partido para escoger sus representantes a una determinada elección.

Por otra parte, considera que la Constitución en el artículo 265, numeral 10, previó la posibilidad de consultas internas de los partidos y movimientos, sin hacer distinciones, y la ley sólo hace referencia a los partidos y movimientos políticos, dejando por fuera a los movimientos sociales, tal como lo prevé el inciso 5, del artículo 108 y el artículo 109 de la Constitución, razón por la que la ley acusada desconoce estos preceptos. Debe recordarse, agrega el interviniente, que la Constitución, en sus distintos artículos, garantizó el derecho de los movimientos y organizaciones sociales, distintos de los partidos políticos, a manifestarse y participar en eventos de carácter político. La ley por su parte, hace una distinción entre unos y otros, lo que resulta antidemocrático y discriminatorio.

Considera igualmente, que se desconoce el artículo 2 de la Constitución, por no permitir la realización de consultas internas a los movimientos y organizaciones sociales, con lo que el enunciado del artículo constitucional se vulnera, pues en él, se consagró que el Estado facilitaría a TODOS, la participación en las decisiones que los afectaren.

Indirectamente, la ley esta desconociendo el derecho de fundar y organizar movimientos sociales, pues el mayor conflicto que se suscita entre éstos, es la escogencia de candidatos. Por tanto, al permitir que sólo los partidos o movimientos políticos puedan hacer uso de la consulta interna con la intervención de una autoridad electoral, puede desestimular el deseo de afiliarse a aquellas y considerar asociarse a determinado partido o movimiento, donde se utilice la consulta como mecanismo para escoger el candidato a determinadas elecciones.

## D.) CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Por medio del oficio No. 372 del 28 de enero de 1994, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor, en el que solicita se declare inexecutable el artículo 1 de la ley 03 de 1989.

El Ministerio Público, considera que de la simple confrontación del artículo 1 de la ley 3 de 1989, con el artículo 265, numeral 10 de la Constitución se desprende su inconstitucionalidad, razón por la cual, ese despacho no cree necesario efectuar ningún otro estudio material sobre la norma atacada.

Para llegar a esta conclusión, el Procurador hizo referencia a la llamada inconstitucionalidad sobreviniente y a los efectos derogatorios que la expedición de la nueva Constitución tuvo frente a toda la normatividad que le fuera contraria. Derogación que necesita un pronunciamiento por parte del órgano encargado de controlar y guardar la integridad de la Constitución. Con fundamento en el sentencia C-013 de 1993 de esta Corporación, el Procurador expresa:

” Identificó la sentencia aludida como regla general, la subsistencia de la legislación preexistente, así como también la diferencia entre la nueva Constitución y la ley preexistente debe llegar al nivel de una incompatibilidad real, ‘de una contradicción manifiesta e insuperable entre los contenidos de las proposiciones de la Carta con los de la ley preexistente. Por tanto, no basta una simple diferencia’.”

Como la norma acusada ya había sido declarada executable por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia No. 19 de l 15 de febrero de 1990, por encontrarla conforme a los preceptos de la Constitución de 1886, ha operado la inconstitucionalidad sobreviniente, pues la norma que bajo la Constitución pasada era constitucional, hoy vulnera ostensiblemente el mandato contenido en el artículo 265, numeral 10 de la Constitución.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Primera.- Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de este asunto, en virtud de lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

## Segunda.- Derogación de la ley acusada

En el presente caso, en el momento de ser presentada la demanda de inconstitucionalidad, y mientras se surtía el trámite que la ley tiene previsto para esta clase de asuntos, se expidió la ley estatutaria No. 130 de 1994, que constituye el Estatuto Básico de los Partidos Políticos. Esta ley, además de regular aspectos atinentes a la organización y funcionamiento de los partidos, como la financiación de las campañas electorales, estableció en el capítulo III, correspondiente a los candidatos y las directivas, el mecanismo de las consultas internas para que los partidos o movimientos con personería jurídica soliciten a la correspondiente entidad electoral, la celebración de consultas internas, con el fin de escoger el candidato que represente al partido o movimiento en la provisión de cargos de elección popular.

El artículo correspondiente de la ley, señala lo siguiente:

“ARTICULO 10. Consultas internas. La organización electoral colaborará en la realización de consultas internas de los partidos y movimientos con personería jurídica que lo soliciten a través de sus respectivas autoridades estatutarias. Estas consultas podrán efectuarse en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.

“Tal colaboración se prestará mediante el suministro de tarjetas electorales y cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, la recolección de los votos y la realización del escrutinio, para tal efecto, el Estado financiará el costo correspondiente. La organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes, instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos.

“La realización de la consulta, podrá coincidir con la elección inmediatamente anterior.

“Para las consultas se utilizará una urna separada y los jurados de votación sólo suministrarán la tarjeta electoral a quienes la soliciten.

“Los gastos que generen las actividades aquí previstas serán de cargo de la organización electoral.

“En cada período constitucional de tres o cuatro años, el Consejo Nacional Electoral, por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, señalará una sola fecha, distinta a las elecciones ordinarias, en la que se efectuarán, a cargo del Estado, las consultas populares

que los partidos y movimientos políticos soliciten para escoger sus candidatos a la Presidencia de la República, las Gobernaciones y Alcaldías.

“El resultado de la consulta será obligatorio en la medida en que el partido o movimiento que la solicite así lo decida.

“Los partidos cuya lista de carnetizados exceda el 50% de la última votación obtenida por el partido dentro de la respectiva circunscripción, podrán pedir que en la consulta sólo participen sus afiliados. Son afiliados aquellos ciudadanos que voluntariamente inscriben su nombre ante la organización del partido como miembros de dichas agrupaciones políticas.

“El Consejo Nacional Electoral reglamentará en cada caso todo lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos.”

La Corte sin necesidad de hacer mayores esfuerzos y comparaciones, observa que el artículo transcrito derogó en todas sus partes la ley 03 de 1989, derogación que también puede establecerse por lo dispuesto en el artículo 54 de la ley 130 de 1994, que prevé: “La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”

Por ser la ley 130 de 1994 una ley estatutaria, esta Corporación, de conformidad con lo establecido en el artículo 241, numeral 8 de la Constitución, efectuó el control de constitucionalidad del proyecto de ley, antes de ser sancionado por el Presidente de la República. El estudio que la Corte realizó, cobijó tanto el aspecto material como formal del referido proyecto, y concluyó en la sentencia C- 089 del tres (3) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), con ponencia del doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

En lo atinente a las razones por las que esta Corporación encontró ajustado a la Constitución, el mecanismo de la consulta interna de los partidos, así como el procedimiento para que éstas se lleven a acabo, se estima conveniente transcribir algunos apartes de la sentencia C-089.

” La colaboración y apoyo logístico y financiero que la organización electoral puede suministrar a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para la realización de sus consultas internas, así como su regulación, corresponden a una materia que no puede

ser ajena a la ley estatutaria y que, por otra parte, encuentra asidero en los artículos 109 y 265-10 de la CP. La práctica de las consultas internas puede derivarse de los estatutos de los partidos o movimientos o de una decisión suya adoptada en cualquier momento posterior a su vida política. La constitución y la ley, aunque no la imponen en aras de respetar el ámbito de la libertad organizativa interna (CP art. 108, inciso 2) -que garantiza la libertad del proceso político en su propia fuente-, sí la estimula en el convencimiento de que la democracia interna beneficia a la organización política y a la sociedad en general, pues, fortalece su función mediadora y mantiene su apertura hacia las pretensiones, intereses y demandas genuinas de sus bases que apelan a ella como instancia de ascenso de la sociedad hacia el Estado. El proyecto conserva esta premisa la libertad de los partidos y movimientos, ya que de acuerdo con sus disposiciones, la consulta sólo se realiza si ella es solicitada por sus respectivas autoridades.”

En relación con la obligatoriedad de los resultados de la consulta, la referida sentencia, estimó:

” ... si internamente se decide realizar una consulta y ésta se lleva a cabo con el concurso de la organización electoral, mal puede oponer la libertad del partido o movimiento a la obligatoriedad del resultado alcanzado. Ni la organización puede defraudar a sus miembros y simpatizantes ni el Estado puede auspiciar que se defraude al elector o votante. El principio democrático y la buena fe (CP art. 1 y 83), entre otros valores y normas constitucionales, quedarían flagrantemente desconocidos, si se aceptase la vacilación o inconsecuencia frente al resultado del certamen que ha sido convocado por el partido o movimiento y apoyado por el Estado. Por lo expuesto, la constitucionalidad del siguiente aparte de la norma “(...) en la medida en que el partido o movimiento que la solicite así lo decida”, se condiciona a la precisa definición en el respectivo acto de convocatoria del carácter obligatorio del resultado de la consulta, pues, en su defecto, se deberá entender que es vinculante.”

Por último, debe destacarse que la intervención en la realización de la consulta interna de los partidos o movimientos, que antes estaba asignada a la Registraduría Nacional del Estado Civil, ley 03 de 1989, y punto sobre el cual fundamentaba el actor su demanda, hoy, con la ley estatutaria, está asignada al Consejo Nacional Electoral, tal como lo prevé el artículo 265, numeral 10 de la Constitución.

### Tercero.- Sustracción de materia

Así mismo, como la ley 03 de 1989 desde su derogación no siguió produciendo efectos, y porque ya esta Corporación estimó que la consulta interna, como mecanismo del que pueden hacer uso los partidos o movimientos políticos para escoger sus candidatos, es concordante con la Constitución de 1991, se apelará a la figura de la “sustracción de materia” y por tanto esta Corporación no entrará a estudiar la demanda de la referencia.

Debe dejarse en claro, que en el presente caso no se dan los presupuestos establecidos en la sentencia C-416 de 1992, según los cuales, la figura de la sustracción de materia no siempre debe conducir a una inhibición por parte de la Corte, para pronunciarse sobre el fondo de la norma derogada, si ella sigue produciendo efectos; o si la Corte puede establecer parámetros que le sirvan a los órganos competentes para crear y para aplicar la ley, como criterio auxiliar al momento de realizar su labor. En el caso en estudio, ninguno de los dos supuestos se da, pues como ya se indicó, la ley 03 de 1989 no siguió produciendo efectos desde que entró a regir la ley estatutaria. Y por otra parte, como la Corte en la sentencia C-089 de 1994, dejó claramente establecida su posición en relación con las consultas internas de los partidos o movimientos, es innecesario volver a pronunciarse al respecto.

### III.- DECISION

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

DECLARARSE INHIBIDA para proferir fallo de mérito en lo que respecta a la demanda de inconstitucionalidad instaurada contra la ley 03 de 1989, por carencia actual de objeto.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General