

Sentencia C-307/04

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE MECANISMO DE VOTACION E INSCRIPCION PARA GARANTIZAR EL LIBRE EJERCICIO

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE REGULA NUEVO SISTEMA ELECTORAL

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Alcance

De conformidad con reiterada doctrina de esta Corporación, el control constitucional que se realiza sobre los proyectos de ley estatutaria es integral, razón por la cual la Corte habrá de referirse tanto a los asuntos de trámite del proyecto como a la correspondencia de sus disposiciones con la Constitución.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Sujeción de trámite a requisitos generales y especiales previstos en la Constitución

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Votación por mayoría absoluta

PROYECTO DE LEY-Presupuesto de aprobación por mayoría absoluta es la previa verificación del quórum decisorio/PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Forma de votación ordinaria previa verificación del quórum decisorio acredita aprobación por mayoría absoluta

Precisa la Corte que, el presupuesto para que, en las anteriores condiciones, un proyecto pueda tenerse por aprobado por mayoría absoluta de los integrantes de la respectiva célula legislativa, es la previa verificación del quórum decisorio y que la mención del deliberatorio obedece a un error de transcripción. En efecto, de acuerdo con el artículo 145 de la Constitución, el quórum deliberatorio se integra con la cuarta parte de los miembros de la respectiva corporación. A su vez, el artículo 153 superior, en consonancia con los artículos 204 y 205 de la Ley 5ª de 1992 dispone que la aprobación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, condición que sólo puede tenerse por cumplida en una votación ordinaria, si previamente se ha verificado el quórum decisorio, que, de ordinario, a tenor de lo dispuesto en el artículo 145 superior, se conforma con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes de la respectiva corporación.

CERTIFICACION E INFORME DE SECRETARIOS DE COMISIONES Y PLENARIAS DE CAMARAS LEGISLATIVAS-Alcance

PROYECTO DE LEY-Extensión de publicidad hasta informes de conciliación/PROYECTO DE LEY-Publicación de informes de conciliación antes de sujeción a las plenarias/COMISION DE CONCILIACION-Previa publicación del texto sujeto a debate y aprobación de las plenarias

La exigencia de publicidad del trámite legislativo se extiende hasta los informes de conciliación cuando quiera que haya de acudir a esa instancia y que para garantizar la racionalidad del debate sería necesario que tales informes fuesen publicados antes de que se sometieran a la consideración de las respectivas plenarias. Tal consideración está hoy consignada de manera expresa en la Constitución, puesto que el artículo 161 Superior, tal como fue modificado por el artículo 9º del Acto Legislativo No. 1 de 2003, dispone que el texto escogido por las comisiones de conciliación que integren las cámaras se someterá a

debate y aprobación de las respectivas plenarios, previa publicación, por lo menos, con un día de anticipación.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Publicación del informe de conciliación para consideración por plenarios resulta válida si previamente se reparte o procede a la lectura antes de darle curso al debate y aprobarlo

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY-Alcance

De conformidad con el principio de identidad, debe existir una clara correspondencia entre el texto aprobado en el primer debate y el texto definitivo del proyecto de ley. Este principio, que tenía un sentido rígido en vigencia de la anterior Constitución, fue morigerado por la Constitución de 1991, al permitir que a lo largo de los debates se introduzcan modificaciones, adiciones o supresiones que se consideren necesarias.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN PROYECTO DE LEY-Alcance

Conforme al principio de consecutividad para que un proyecto se convierta en ley se requiere que, salvo las excepciones de origen constitucional, sea aprobado en cuatro debates: 1º) En la Comisión Permanente de una Cámara; 2º) en la Sesión Plenaria, luego, 3º) en la Comisión Constitucional Permanente de la otra Cámara y, 4º) en su Plenaria. Sobre este particular ha dicho la Corte que "... en el segundo debate de cada Cámara puede modificarse o adicionarse el proyecto, pero si se ha aprobado un texto en el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente. Es decir, en el segundo debate puede existir un artículo nuevo bajo la forma de una adición o modificación, pero es necesario que el asunto o materia a que se refiere, haya sido objeto de aprobación en primer debate." A su vez, cuando existan discrepancias entre lo aprobado por las Cámaras, éstas integran comisiones de conciliación para que adopten el texto que se llevará nuevamente a segundo debate en la plenaria de cada Cámara.

COMISION DE CONCILIACION-Alcance de las competencias

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE MECANISMO DE VOTACION E INSCRIPCION PARA GARANTIZAR EL LIBRE EJERCICIO-Cumplimiento

El examen del articulado del proyecto de ley de la referencia muestra que el mismo no resulta contrario al principio de unidad de materia, por cuanto, por una parte, existe una clara correspondencia entre el contenido general del proyecto y el título previsto para la ley, y, por otra, todas las disposiciones contenidas en el proyecto se orientan a regular un nuevo mecanismo de inscripción y de votación a partir de medios electrónicos, a precisar sus requerimientos mínimos y las condiciones de su implantación.

VOTO ELECTRONICO-Implementación

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMO ELECTRONICO DE VOTACION E INSCRIPCION-Incidencia presupuestal

PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PUBLICO-Iniciativa

LEY DE GASTO PUBLICO-Tipos

ACTIVIDAD QUE IMPLICA GASTO PUBLICO PARA GARANTIZAR DERECHOS FUNDAMENTALES Y DESARROLLO DIRECTO DE LA CONSTITUCION-Plazos perentorios establecidos por el Congreso sin iniciativa ni aval del Gobierno para la realización

GASTO PUBLICO EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMO ELECTRONICO DE VOTACION E INSCRIPCION-Plazo para dar inicio a planes pilotos de votación con el nuevo sistema

GASTO PUBLICO EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMO ELECTRONICO DE VOTACION E INSCRIPCION-Plazo para implementación del nuevo mecanismo

MECANISMO ELECTRONICO DE VOTACION E INSCRIPCION-Asegura goce efectivo de un derecho político fundamental

El nuevo mecanismo electrónico busca asegurar el goce efectivo de un derecho político fundamental. Este elemento es especialmente relevante en el presente caso porque inscribe esta ley dentro de un desarrollo de los dos principios fundamentales que orientan toda la Constitución: el principio de estado social de derecho, que exige que los derechos no sólo sean reconocidos y respetados sino además garantizados y protegidos de tal forma que las personas puedan gozar efectivamente de ellos, y el principio de democracia participativa, cuya materialización depende de que el pueblo soberano pueda expresar su voluntad en condiciones de plena libertad e igualdad mediante el voto.

CONGRESO DE LA REPUBLICA EN MATERIA PRESUPUESTAL-Fortalecimiento de facultades en la Constitución

La Constitución de 1991 fortaleció las facultades del Congreso de la República en materia presupuestal. Por eso permitió que éste pueda “eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno”. Y el mismo artículo 351 en su inciso tercero establece que “si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución”. De tal manera que el Congreso puede adoptar decisiones encaminadas a la reorientación del gasto público al momento de discutir y aprobar la ley de apropiaciones siempre que las decisiones que adopte no impliquen exceder la cuantía de gasto originalmente prevista.

SISTEMA ELECTRONICO DE VOTACION-Implantación

LEY ESTATUTARIA-Materias sujetas a reserva/LEY ESTATUTARIA-Puede contener disposiciones sometidas a reserva y de legislación ordinaria

Es la propia Constitución la que determina cuales son las materias sujetas a reserva de ley estatutaria, sin que le sea dable al legislador ampliar o restringir esa definición. Y ha puesto de presente la Corte que una misma ley, tramitada por la vía propia de las leyes estatutarias, puede contener disposiciones que estén sometidas a reserva de ley estatutaria y materias propias de la legislación ordinaria.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Alcance de la inclusión de materias no sujetas a reserva/PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Implicaciones de la inclusión de materias propias de legislación ordinaria/PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Concurrencia de temas sujetos a reserva junto con relativos a legislación ordinaria

¿Qué ocurre con aquellas materias no sujetas a reserva de ley estatutaria que se incluyan dentro de un proyecto de ley tramitado conforme a las exigencias de las leyes estatutarias? Es claro que, desde la perspectiva formal, las normas relativas a tales materias no pueden tenerse como contrarias a la Constitución, pues se tramitaron según un procedimiento que resulta más exigente que el previsto para la legislación ordinaria. Pero, por otra parte, la decisión del legislador de incluirlas dentro del proyecto de ley estatutaria no puede cambiar su régimen constitucional. Esto es, tal decisión legislativa no implica incluir en el ámbito de la reserva de ley estatutaria a esas materias que son propias de la ley ordinaria, ni significa que, hacia el futuro, tales materias sólo puedan ser modificadas mediante leyes estatutarias. Esta concurrencia, en un mismo proyecto de ley, de temas sujetos a reserva especial junto con otros propios de la legislación ordinaria, puede atribuirse a la necesidad de expedir una regulación integral sobre determinadas materias, que en general están sujetas a la reserva especial, sin que resultase razonable, en tal caso, que el legislador debiese acudir al trámite de dos leyes distintas, una ordinaria y otra estatutaria.

De manera general, la Corte ha precisado que en la medida en que no corresponde a la ley estatutaria, en cada caso, hacer la regulación exhaustiva de las materias sometidas a la reserva especial, los temas regulados en una ley estatutaria no por ello quedan automáticamente excluidos del ámbito normativo propio de la ley ordinaria. Y más específicamente, ha señalado la Corte, a partir del anterior criterio, que cuando el legislador estatutario se ocupa de materias que están dentro de la órbita del legislador ordinario, la norma correspondiente no se transforma en materia exclusiva de ley estatutaria y, por lo tanto, no se sustrae del ámbito de competencia del legislador ordinario.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD INTEGRAL EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Alcance sobre disposiciones no sujetas a reserva

Tal como ha sido señalado por esta Corporación, en la medida en que el control previo de constitucionalidad sobre los proyectos de ley estatutaria es integral, el pronunciamiento de la Corte debe recaer tanto sobre las disposiciones cuyo contenido está sometido a la reserva especial, como sobre aquellas que desde la perspectiva material no estén sometidas a tal reserva. En torno a este punto la Corte, en la Sentencia C-295 de 2002 expresó que "... el hecho de que las disposiciones objeto de análisis se encuentren contenidas en una ley estatutaria, con independencia de que se pueda estimar o no que ellas hayan debido ser objeto de una ley ordinaria, determina la competencia de esta Corporación para hacer el respectivo juicio de constitucionalidad, sin que en ningún caso pueda dejar de efectuar el control a ella encomendado por el numeral 8° del artículo 241 Constitucional." Agregó la Corte que, tal como se ha señalado por la jurisprudencia, el control de constitucionalidad de una ley estatutaria, es automático, previo e integral, "... sin que pueda la Corporación abstenerse de efectuarlo tomando en cuenta la eventual naturaleza ordinaria de las disposiciones sometidas a su examen. Cosa diferente es que esta circunstancia pueda ser considerada al efectuar el análisis de constitucionalidad respectivo."

LEY ESTATUTARIA-Separación de materias entre lo que es propio y lo susceptible de regulación ordinaria/CONGELACION DE RANGO EN LEY ESTATUTARIA-Alcance

Para preservar la separación de materias entre aquello que, en el caso concreto, es propio de ley estatutaria y lo que es susceptible de regulación mediante ley ordinaria, y evitar que se materialice lo que en el derecho comparado la doctrina ha denominado “congelación de rango”, es necesario, entonces, que en la instancia de control previo de constitucionalidad se fijen las pautas para establecer cuales son los contenidos de ley estatutaria, que definirán hacia el futuro el ámbito de esa reserva especial, de manera que sólo puedan ser modificados mediante otra ley de la misma naturaleza, y cuales contenidos son de ley ordinaria y no estarán sujetos a requisitos especiales para su modificación.

ORGANIZACION ELECTORAL-Conformación según la Constitución

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Disposiciones que no tienen carácter estatutario

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMO ELECTRONICO DE VOTACION E INSCRIPCION-No carácter estatutario de aspectos técnicos y operativos que no comportan decisión

MECANISMO ELECTRONICO DE VOTACION E INSCRIPCION-Competencia residual de reglamentación de aspectos técnicos y operativos por autoridades electorales

MECANISMO ELECTRONICO DE VOTACION E INSCRIPCION PARA PERSONAS CON LIMITACION FISICA

REGISTRADURIA EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMO ELECTRONICO DE VOTACION E INSCRIPCION-Ambigüedad de facultad de determinar otros mecanismos

MECANISMO ELECTRONICO DE VOTACION E INSCRIPCION-Implementación para ciudadanos colombianos domiciliados en el exterior

ORGANIZACION ELECTORAL EN MECANISMO ELECTRONICO DE VOTACION E INSCRIPCION-Competencia residual y subordinada de capacidad reglamentaria de autoridades electorales

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.

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MECANISMOS ELECTORALES-Reglamentación general

POTESTAD REGLAMENTARIA-Concreción y atribución

POTESTAD REGLAMENTARIA-Cláusula general y excepciones/POTESTAD REGLAMENTARIA-Facultades especiales en ciertos órganos constitucionales

En materia de potestad reglamentaria existe una cláusula general de competencia en cabeza del Presidente de la República, pero la Constitución ha previsto, de manera excepcional, facultades de reglamentación en otros órganos constitucionales. Esas facultades especiales de reglamentación, ha dicho la Corte, encuentran su fundamento en la autonomía constitucional que tienen ciertos órganos, y están limitadas, materialmente, por el contenido de la función a cuyo desarrollo autónomo atienden y, formalmente, por las previsiones que la Constitución haya hecho sobre el particular. Desde esta perspectiva formal, la potestad reglamentaria que constitucionalmente tienen asignada ciertos órganos constitucionales se limita a aquellos ámbitos expresamente mencionados en la Constitución, sin que por consiguiente, respecto de determinadas materias sea posible afirmar la concurrencia de dos competencias reglamentarias, la general propia del Presidente del República y la especial, que sin estar expresamente atribuida, se derivaría del carácter autónomo del órgano que la ejerce. No, de acuerdo con la Constitución las competencias reglamentarias especiales son aquellas expresamente conferidas por la Constitución y por fuera de ese ámbito, la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes corresponde al Presidente de la República.

POTESTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA ELECTORAL-Competencia

La Constitución ha preservado, en materia electoral, la competencia reglamentaria del Gobierno y que al Consejo Electoral le corresponde servir de cuerpo consultivo del gobierno y recomendar proyectos de decreto, sin que pueda la ley, por consiguiente, atribuirle una competencia reglamentaria distinta de las expresamente previstas en la Constitución. Ello no obsta, sin embargo, para que la ley autorice al Consejo Nacional Electoral para expedir disposiciones reglamentarias indispensables para el cabal ejercicio de la función electoral, siempre que tal facultad se entienda circunscrita a la regulación de "... aspectos técnicos y de mero detalle." Esto es, sin expresa previsión constitucional, no puede la ley sustraer determinadas materias del ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, para atribuir su reglamentación a las autoridades electorales. Dicha posibilidad no solo resulta en oposición al esquema general que para la potestad reglamentaria ha previsto la Constitución, sino que es contraria a las previsiones constitucionales que en materia electoral se refieren a las competencias que el gobierno habrá de ejercer mediante decretos que, en el contexto del numeral cuarto del artículo 265, no pueden ser otros que los que expida en ejercicio de la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de la ley.

ORGANIZACION ELECTORAL-Alcance de la autonomía

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMO ELECTRONICO DE VOTACION E INSCRIPCION-Falta de conexión gramatical de expresión con el resto del párrafo

Referencia: expediente PE-018

Revisión constitucional del Proyecto de Ley número 081/02 Senado y 228/03 Cámara "Por medio de la cual se establece un mecanismo de inscripción y votación para garantizar el libre ejercicio de este derecho en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional".

Magistrados Ponentes:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Dr. ALFREDO BELTRAN SIERRA

Bogotá, D. C., treinta (30) de marzo de dos mil cuatro (2004).

I. ANTECEDENTES

El día 3 de julio de 2003 el Presidente del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el original del Proyecto de Ley número 081/02 Senado y 228/03 Cámara, “por medio de la cual se establece un mecanismo de inscripción y votación para garantizar el libre ejercicio de este derecho en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional”.

De conformidad con el Decreto 2067 de 1991, el expediente fue repartido al magistrado sustanciador quien asumió el conocimiento del presente asunto mediante Auto del 30 de julio de 2003. En la misma providencia, el magistrado sustanciador ordenó, previa solicitud de algunas pruebas a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y de concepto a los Decanos de las facultades de derecho de las Universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Los Andes y La Sabana, fijar en lista el proceso de revisión, correr traslado por treinta días al señor Procurador General de la Nación y comunicar la iniciación del trámite al Presidente de la República y a la Registradora Nacional del Estado Civil.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, y recibidas formalmente las pruebas solicitadas, procede la Corte Constitucional a resolver sobre la exequibilidad del proyecto de ley de la referencia.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

Proyecto de Ley número 081/02 Senado; 228/03 Cámara

por medio de la cual se establece nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Establézcase el mecanismo electrónico de votación e inscripción para los ciudadanos colombianos.

Para tales efectos, la Organización Electoral diseñará y señalará los mecanismos necesarios para que el voto electrónico se realice con la misma eficacia para los invidentes, discapacitados o cualquier otro ciudadano con impedimento físicos.

Parágrafo 1°. Se entenderá por mecanismo de votación electrónico aquel que sustituye las tarjetas electorales, por terminales electrónicos, que permitan identificar con claridad y

precisión, en condiciones iguales a todos los partidos y movimientos políticos y a sus candidatos.

Parágrafo 2°. Las urnas serán reemplazadas por registros en base de datos; los dispositivos y las herramientas tecnológicas que garantizarán el voto deben organizarse en cubículos individuales separados donde el ejercicio electoral sea consolidado, de manera tal, que se cumplan las normas establecidas constitucionalmente. El sistema debe constar de los siguientes módulos: reconocimiento del votante, Interfax visual para la escogencia electoral y comunicación con la central de control.

Parágrafo 3°. El sistema debe asegurar la aceptación de los tres tipos de cédulas existentes, en orden cronológico. De la primera cédula se toma el número para alimentar la base de datos de los electores, de la segunda y tercera generación de cédulas se toma el código de barras por medio de sensores láser o infrarrojos los cuales permitan reconocer dicho código y convertirlo en un registro para confrontarlo con la base de datos del sistema electoral. Cada entrada al sistema debe quedar registrada por el mismo.

Parágrafo 4°. Este mecanismo debe incluir, como requisito mínimo, la lectura automática del documento de identidad, captura de huella dactiloscópica u otros métodos de identificación idóneos que validen y garanticen la identidad de la persona al instante de sufragar.

Parágrafo 5°. Los electores podrán obtener el certificado electoral través de una página web determinada por la Registraduría Nacional en la cual se publicarán las cédulas que efectivamente sufragaron. La Registraduría podrá determinar otros mecanismos para este fin para evitar la suplantación de la persona al momento de sufragar.

La Registraduría podrá determinar otros mecanismos para este fin.

Artículo 2°. Para los ciudadanos colombianos domiciliados en el exterior, la Organización Electoral implementará el mecanismo electrónico de inscripción y votación con la cobertura que facilite su participación en los comicios electorales.

Artículo 3°. La Organización Electoral reglamentará lo dispuesto por la presente ley y la implementación del nuevo mecanismo se realizará antes de cinco años, sin embargo, la Organización Electoral deberá, en un plazo no mayor de seis meses, dar inicio a los planes pilotos de votación con el nuevo sistema.

Parágrafo 2°. El mecanismo electrónico de votación asegurará el secreto e inviolabilidad del voto.

Artículo transitorio 1°. La organización electoral permitirá la coexistencia del sistema convencional de votación en tarjetones de papel mientras la infraestructura tecnológica de ciertos puntos de votación, no cumpla con los requerimientos mínimos del mecanismo automatizado de inscripción y votación.

Artículo transitorio 2°. Cuando los documentos de identificación no permitan su lectura automática ésta se hará mediante la captura del número de identificación por digitación manual, siempre y cuando se verifique la identificación dactilar del ciudadano. El procedimiento anterior, regirá tanto para el proceso de inscripción, como el de votación.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de su sanción y promulgación.

El presidente del H. Senado de la República,

Luis Alfredo Ramos Botero

El Secretario General de la H. Cámara de Representantes,

Emilio Ramón Otero Dajud

El Presidente de H. Cámara de Representantes,

William Velez Mesa

El Secretario General de la H. Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

III. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Elvira Helena Montañes Romero intervino en representación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para defender la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de la referencia.

Luego de resaltar la importancia de fomentar y garantizar una activa participación ciudadana en la conformación y el control del poder político, así como de señalar las características y los mecanismos previstos para la protección del derecho al voto en la Constitución y la ley, la interviniente se pronunció acerca de la pertinencia de modificar el sistema de votación tradicional al sistema de votación por medios electrónicos. Resaltó que un sistema en el que el documento de identidad y la huella dactilar son verificados automáticamente asegura la reserva e inviolabilidad del voto e impide la suplantación del votante, generando el fortalecimiento y la modernización del sistema electoral colombiano.

Sin embargo, advirtió que la implementación de un sistema de votación electrónica se encuentra sujeta a la culminación del proceso de renovación de cédulas de ciudadanía. De acuerdo con el documento "Implicaciones de la adopción del voto electrónico en Colombia" elaborado en mayo de 2003 por el Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos Internos del Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad -que anexa a la intervención-, la validación de la identidad a través de un lector biométrico como lo plantea el proyecto de ley estatutaria requiere la ampliación del sistema AFIS civil (Sistema Automatizado de Identificación Dactilar). En la actualidad, la Registraduría sólo tiene capacidad de 10.000.000 registros en dicho sistema, por lo cual, se requeriría ampliar su capacidad y renovar las cédulas de todos los colombianos antes del 1º de enero de 2006 para cumplir con el mandato del legislador. Pero, como quiera que el CONFIS autorizó una apropiación presupuestal hasta el 2007, considera necesario que el plazo de cinco años previsto en el proyecto de ley para la implementación del nuevo mecanismo se extienda.

Atendiendo lo anterior, concluyó que a corto plazo sólo podrá implementarse el sistema de urna electrónica, supeditando la utilización del sistema con lectura biométrica al desarrollo del proceso de renovación de cédulas y ampliación de la capacidad del sistema AFIS civil.

2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Ana Lucía Gutiérrez Guingue intervino en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, para defender la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria objeto de control constitucional.

En primer lugar, la interviniente realizó un análisis del proceso legislativo surtido por el proyecto de ley en el Congreso de la República. La iniciativa parlamentaria del proyecto, su publicación en la Gaceta del Congreso de manera previa a los debates, su trámite en las comisiones constitucionales respectivas y en las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, su trámite en la comisión accidental, su aprobación por el quorum requerido para las leyes de esta naturaleza y su remisión a la Corte Constitucional dentro del término establecido, llevaron a la interviniente a concluir que éste se sujetó al procedimiento exigido por la Constitución y ley para la aprobación de las leyes de naturaleza estatutaria.

En relación con el contenido del proyecto de ley, la interviniente consideró que su articulado se aviene a los preceptos constitucionales que desarrollan el derecho constitucional al voto. En efecto, las disposiciones a través de las cuales se ordena implementar un mecanismo de votación electrónica, materializan el postulado constitucional consagrado en el artículo 258 Superior, en el que se señala que “la ley podrá implantar mecanismos de votación, que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos”. Su aprobación mediante una ley que se caracteriza por una mayor estabilidad que las leyes ordinarias, se sujeta a la jurisprudencia de la Corte Constitucional según la cual el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana deberá ser adoptado mediante leyes estatutarias (C-142 de 2001).

3. Intervención de la ciudadanía

El ciudadano Orlando Zea Mora intervino dentro del trámite del proceso, solicitando se declare la inexecutable del proyecto de ley sujeto a revisión.

Según informe de la Secretaría General de la Corte, esta intervención se presentó extemporáneamente, razón por la cual no habría lugar a su consideración dentro del proceso. Sin embargo, teniendo en cuenta que el control que se ejerce sobre los proyectos de ley estatutaria es previo, automático e integral, y que el fallo hace tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, no resulta posible prescindir del análisis de ningún aspecto que comporte un eventual problema de constitucionalidad del proyecto y, desde esa perspectiva, la Corte puede tener en cuenta, con el objeto de ilustrar el debate, las intervenciones que hayan sido presentadas de manera extemporánea.

El interviniente llama la atención sobre dos aspectos que en su concepto conducen a la

inexequibilidad del proyecto. En primer lugar, señala que el proyecto de ley requería de iniciativa gubernamental para poder ordenar la implantación de un mecanismo de votación electrónica. A su juicio, el señalamiento de términos preclusivos para la implementación de un nuevo sistema, así como para dar inicio a los planes pilotos de votación electrónica, implica la ordenación automática de un gasto, lo cual únicamente puede provenir de un proyecto de ley de iniciativa del Gobierno.

En segundo lugar advierte que la competencia otorgada a la Organización Electoral para que reglamente el mecanismo de votación electrónica restringe la potestad reglamentaria del Presidente de la República, prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución.

Para sustentar sus cargos, particularmente el relacionado con el impacto presupuestal del proyecto, el interviniente presenta datos y consideraciones tomados del estudio de prefactibilidad denominado "Proyecto de Implementación del Sistema de Voto Electrónico en la Registraduría Nacional del Estado Civil Colombiano", presentado al Departamento Nacional de Planeación para ser tenido en cuenta en la asignación presupuestal de recursos de inversión para la vigencia 2004.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En ejercicio de sus funciones constitucionales, el Procurador General de la Nación emitió el concepto de su competencia y solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria No. 081/02 Senado; 228/03 Cámara.

Verificado el trámite que el Congreso de la República le impartió al proyecto de ley que se revisa, el Ministerio Público concluyó que éste se surtió conforme al procedimiento especial que para las leyes estatutarias prevén la Constitución y la ley, por lo cual solicitó su exequibilidad desde el punto de vista formal.

En relación con el contenido material del proyecto, el Procurador insistió en que la implementación de un mecanismo de votación electrónica es desarrollo del principio constitucional que busca fomentar y garantizar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan (artículo 2º Superior). A su juicio, la sustitución de las tarjetas electorales por un mecanismo de votación electrónico es una necesidad sentida e imperiosa del sistema electoral colombiano, pues resulta indispensable facilitar el escrutinio de los votos, garantizar la transparencia de todo el proceso electoral y, en particular, superar las dificultades que actualmente se presentan en el momento de la votación debido a la complejidad de las tarjetas electorales que contienen mucha información.

Así mismo, puso de presente que la automatización del voto dificultará la comisión de delitos contra el sufragio, al eliminar las condiciones estructurales del sistema electoral colombiano que permiten las diferentes modalidades de fraude electoral. La utilización de sistemas que posibilitan la lectura automática del documento de identidad o la captura de la huella dactiloscópica pretenden garantizar la identidad del ciudadano, superando las dificultades que en la actualidad se presentan en relación con la suplantación de votantes. Señaló, también, que la automatización de la inscripción ciudadana para las votaciones facilita el cumplimiento de este acto previo a la votación y permite la depuración del censo electoral, con el fin de evitar la práctica de incrementarlo ficticiamente en beneficio de intereses

particulares.

Finalmente, consideró que con este proyecto de ley estatutaria el legislador ejerció la facultad conferida por el constituyente para implementar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos. En particular, el sistema de votación electrónica garantiza la inviolabilidad y el carácter reservado del voto, toda vez que la utilización de un registro -y no de un documento físico- hace imposible la interferencia de factores externos que pretenden modificar la voluntad de los electores.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer del Proyecto de Ley Número 081 de 2002 -Senado, 228 de 2003 -Cámara, “por medio de la cual se establece nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional”, de conformidad con los artículos 153 inciso 2° y 241 numeral 8° de la Constitución, por tratarse de la revisión de un proyecto de ley estatutaria, tanto por su contenido material, como por vicios de procedimiento en su formación.

Para establecer su competencia, constata la Corte que, (i) el proyecto de ley de la referencia fue tramitado como ley estatutaria por el Congreso y, (ii) el contenido del proyecto encuadra en las previsiones del artículo 152 de la Constitución, en la medida en que, al regular un nuevo sistema electoral, desarrolla un derecho y un deber fundamental de las personas (Art. 152, literal a, Art. 95, numeral 5°, Art. 258 de la Constitución Política); regula la función electoral (Art. 152, literal c, Art. 258 Constitución Política) y regula las instituciones y mecanismos de participación ciudadana (Art. 152, literal d, Arts. 103 y 258 Constitución Política).

2. Alcance del control de constitucionalidad

De conformidad con reiterada doctrina de esta Corporación, el control constitucional que se realiza sobre los proyectos de ley estatutaria es integral, razón por la cual la Corte habrá de referirse tanto a los asuntos de trámite del proyecto como a la correspondencia de sus disposiciones con la Constitución. Para ello la Corte hará una síntesis del trámite legislativo, para proceder luego al análisis del mismo a la luz de los requisitos constitucionales y legales que rigen el trámite de los proyectos de ley estatutaria, análisis que comprende no solo los aspectos puramente procedimentales, sino también lo relacionado con los principios de consecutividad e identidad. A renglón seguido el proyecto se examinará desde la perspectiva de la unidad de materia, para, finalmente, estudiar si el proyecto o alguna de sus disposiciones resulta contrario a algún precepto superior.

3. Estudio del trámite del proyecto

3.1. El trámite del proyecto de ley 081/2002 -Senado, 228/2003 -Cámara

3.1.1. El proyecto de ley en estudio fue presentado al

Congreso de la República por el senador Samuel Moreno Rojas el 17 de

septiembre de 2002 (Folio 208), y publicado el 23 de septiembre de 2002, en la gaceta del Congreso No. 395 del mismo año, como proyecto de ley No. 081 -Senado (Folio 10 segundo cuaderno). Fue designado ponente el senador Jesús Enrique Piñacué.

3.1.2. La ponencia y el pliego de modificaciones para primer debate fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 430 del 16 de octubre de 2002.

3.1.3. El Proyecto de Ley fue debatido y aprobado en

primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la

República, el día 29 de octubre de 2002, según acta No. 13 correspondiente a la sesión de la fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 106 del 11 de marzo de 2003 (folio 338), y de acuerdo con la certificación expedida por el Secretario de la Comisión Primera del Senado de la República, de fecha 8 de septiembre de 2003. (Folio 3, segundo cuaderno)

Gacetas del Congreso No. 558 del 2 de diciembre de 2002 (Folio 136) y No. 106 del 11 de marzo de 2003 (Folio 344).

3.1.5. Para el segundo debate en el Senado de la República fueron

designados los senadores Jesús Enrique Piñacué, Rodrigo Rivera Salazar, Rafael Pardo Rueda, Carlos Gaviria Díaz y Carlos José Mattos Barrera. Su informe de ponencia y el correspondiente pliego de modificaciones fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 558 del 2 de diciembre de 2002 (Folio 131).

3.1.6. El proyecto fue aprobado por la plenaria del Senado el 22 de abril de 2003, con la asistencia de 98 senadores, según Acta No. 48 publicada en la Gaceta del Congreso No. 188 de 2003 (p. 46 y s.s.) (Folio 75 del segundo cuaderno), y de acuerdo con la certificación del Secretario General de esa Corporación (Folio 152).

3.1.7. El texto definitivo aprobado en la plenaria del Senado de la

República fue publicado en el Gaceta del Congreso No. 175 del 25 de abril de 2003.

3.1.8. Por su parte, en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara

de Representantes fueron ponentes para primer debate, los Congresistas

Jorge Luis Caballero Caballero y Hernando Torres Barrera. La ponencia y el

pliego de modificaciones fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 271 del 11 de junio de 2003 (Folio 69).

3.1.9. El texto del proyecto 081/2002 -Senado, 228/2003 -Cámara, fue aprobado por la Comisión Primera de la Cámara el 10 de junio de 2003, con la mayoría exigida por la Carta, según constancia del Secretario de esa comisión incorporada al presente expediente (Folio 224). Debe anotarse que mediante Resolución No. 017 de junio 9 de 2003, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dispuso “[o]rdenar al Secretario de la Comisión Primera Constitucional Permanente entregar previo a la sesión programada por esta célula congresional para el día 10 de junio del presente año, en Fotocopias a todos los miembros de la Comisión los informes de Ponencia de los Proyectos de Ley No. 228/03 -CAMARA- 081/02 -SENADO-, ‘POR LA CUAL SE ESTABLECEN NUEVOS MECANISMOS DE VOTACIÓN E INJSCRIPCION PARA GARANTIZAR EL LIBRE EJERCÍO DE ESTE DERECHO, EN DESARROLLO DEL ARTICULO 258 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL’, y el Proyecto de Ley No. 239/03 -CAMARA- ‘POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA EL VOTO ELECTRONICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES’.” (Folio 29).

3.1.10. El texto definitivo aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta No. 289 del 13 de junio de

2003 (Folio 38).

3.1.11. La ponencia para segundo debate fue presentada por los mismos Representantes que actuaron como ponentes en la Comisión, el 10 de junio de 2003 y aparece publicada junto al pliego de modificaciones en la Gaceta del Congreso No. 289 del 13 de Junio de 2003 (Folios 35 a 38).

3.1.12. Dicha ponencia fue considerada y aprobada por la Plenaria de la Cámara el 20 de junio, “por mayoría de los presentes ciento treinta y cinco (135) Honorables Representantes a la Cámara”, y “de conformidad a lo establecido en el artículo 153 de la Constitución Política para la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias.”, según la certificación expedida por el Secretario General de esa Corporación que reposa en el expediente (Folio 259), y según consta en el Acta No. 61 de 2003 que se anexó al expediente en medio magnético.

3.1.14. El texto definitivo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 313 del 27 de

junio de 2003.

3.1.15. Debido a que el proyecto de ley proveniente del Senado de la

República sufrió algunas modificaciones en la Cámara de Representantes,

se conformó una comisión conciliadora integrada por los senadores Samuel Moreno Rojas y Carlos Gaviria Díaz y los representantes a la Cámara Jorge

Luis Caballero y Hernando Torres Barrera. (Acta No. 61)

3.1.16. El informe de conciliación de la comisión accidental de mediación

constituida para dirimir las discrepancias surgidas entre las dos cámaras

en las sesiones plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, según certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República (Folio 10) y como consta en el Acta No. 61 (P. 44) correspondiente a la sesión plenaria de la Cámara de Representantes de esa fecha y en el Acta No. 67 de la sesión plenaria del Senado (Gaceta del Congreso No. 329, p. 26).

3.2. Consideraciones sobre el trámite legislativo

En el trámite de los proyectos de ley estatutaria, además de los requisitos generales previstos en los artículos 157 y siguientes de la Carta para la aprobación de las leyes ordinarias, es necesario cumplir con las condiciones especiales señaladas en el artículo 153 superior, esto es, que su trámite se surta dentro de una sola legislatura y que las decisiones sean adoptadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

A partir de la anterior síntesis del trámite legislativo impartido al proyecto de ley de la referencia, pasa la Corte a examinar si el mismo se sujetó a los requisitos generales y especiales previstos por la Constitución para la expedición de las leyes estatutarias:

1. Comisión competente para iniciar el trámite del proyecto

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, a las comisiones primeras constitucionales permanentes de Senado y Cámara corresponde adelantar el primer debate de, entre otros asuntos, los proyectos de ley estatutaria.

Como quiera que el proyecto de la referencia se tramitó en primer debate en las comisiones primeras constitucionales permanentes de Senado y Cámara, se encuentra satisfecho este requisito previsto en la legislación orgánica.

3.2.2. Trámite en una sola legislatura

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 138 de la Constitución, cada legislatura está conformada por dos períodos de sesiones ordinarias, que van, en conjunto, del 20 de julio al 20 de junio del siguiente año.

En el caso objeto de consideración, el trámite correspondiente se inició el 17 de septiembre de 2002, fecha en la que fue radicado el proyecto en la Secretaría General del Senado de la República, y culminó el 20 de junio de 2003, fecha en la cual las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobaron el informe de las Comisiones Accidentales de Conciliación.

Dado que la referida exigencia del artículo 153 Superior se predica únicamente en relación con el trámite que se surte en el Congreso de la República, hasta la aprobación del proyecto, constata la Corte que en el presente caso se ha cumplido con tal requisito constitucional.

3.2.3. La votación por mayoría absoluta

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución, en armonía con los artículos 204 y 205 de la Ley 5 de 1992, los proyectos de ley estatutaria requieren ser votados favorablemente por la mayoría de los votos de los congresistas integrantes de la respectiva corporación, tanto en comisión como en plenaria.

Al examinar las certificaciones expedidas por los secretarios de las distintas células legislativas, así como las actas de las sesiones en las que se aprobó el proyecto, tanto en comisiones como en plenarios, se concluye que se dio cumplimiento a la exigencia constitucional relativa a la aprobación del proyecto de ley estatutaria por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

No obstante lo anterior, hace notar la Corte que, salvo la certificación expedida por el Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, de conformidad con la cual el proyecto fue aprobado "... con la mayoría exigida en el artículo 153 de la Constitución Nacional.", ninguna de las certificaciones que obran en el expediente es explícita en relación con el requisito de la mayoría absoluta de los integrantes de la respectiva corporación, para la aprobación de los proyectos de ley estatutaria.

Sin embargo, la Corte, en doctrina contenida en la Sentencia C-179 de 2002 y reiterada posteriormente¹, ha señalado que "... a partir de la lectura del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, puede admitirse que la forma de votación ordinaria, previa la verificación del quórum deliberatorio (sic), es suficiente para acreditar la aprobación por mayoría absoluta de una determinada propuesta legislativa que la requiera, si ningún congresista solicita la verificación posterior." ²

Precisa la Corte que, tal como se desprende del análisis realizado por la Corte en la Sentencia C-179 de 2002, el presupuesto para que, en las anteriores condiciones, un proyecto pueda tenerse por aprobado por mayoría absoluta de los integrantes de la respectiva célula legislativa, es la previa verificación del quórum decisorio y que la mención del deliberatorio en el texto citado obedece a un error de transcripción. En efecto, de acuerdo con el artículo 145 de la Constitución, el quórum deliberatorio se integra con la cuarta parte de los miembros de la respectiva corporación. A su vez, el artículo 153 superior, en consonancia con los artículos 204 y 205 de la Ley 5ª de 1992 dispone que la aprobación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, condición que sólo puede tenerse por cumplida en una votación ordinaria, si previamente se ha verificado el quórum decisorio, que, de ordinario, a tenor de lo dispuesto en el artículo 145 superior, se conforma con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes de la respectiva corporación.

En el caso que es actualmente objeto de consideración, el examen de las certificaciones suscritas por los secretarios de las distintas corporaciones así como de las actas de las sesiones en las que se aprobó el proyecto, permite establecer la existencia, en todas ellas, de quórum decisorio, así como que la aprobación del proyecto se cumplió por votación ordinaria, lo cual lleva a concluir que se ha cumplido con el requisito de la votación por mayoría absoluta de los integrantes del Congreso.

La anterior conclusión es suficiente para que la Corte tenga por cumplida la exigencia constitucional, sin perjuicio de lo cual considera del caso observar la Corporación que, como

quiera que es labor de los Secretarios de las comisiones y las plenarias de las cámaras legislativas informar el resultado de las votaciones y expedir las certificaciones que se requieran (Arts. 47 y 50 Ley 5 de 1992), tales informes y certificaciones deben referir de manera expresa y precisa si la aprobación se cumplió de acuerdo con los requisitos constitucionales, única manera conforme a la cual el respectivo proyecto puede tenerse por aprobado. Tratándose de leyes estatutarias, tal como lo señaló la Corte en la Sentencia C-179 de 2002, en la medida en que se haya acreditado la existencia de quórum decisorio, es decir la presencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva célula congresional³, la aprobación en votación ordinaria, si nadie solicita verificación o deja constancia de voto negativo, debe entenderse que lo fue por la mayoría de los integrantes, así no haya habido constatación sobre ese hecho, y de tal modo debe ser certificado por los secretarios, quienes incumplen con su función cuando se limitan a remitir a la respectiva acta y omiten certificar si la aprobación del proyecto se cumplió en las condiciones previstas en la Constitución.

3.2.5. Tránsito del proyecto

Dispone el artículo 160 de la Constitución que “[e]ntre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.”

El proyecto de ley de la referencia fue aprobado en la comisión primera del Senado del República el 29 de octubre de 2002; fue considerado y aprobado en la plenaria del Senado el 22 de abril de 2003; la Comisión Primera de la Cámara de Representantes consideró y aprobó el proyecto en su sesión del 10 de junio de 2003, y, finalmente, el proyecto se discutió y aprobó en la plenaria de la Cámara el 20 de junio de 2003. Se constata, de esta manera, que el proyecto respetó los términos que deben mediar entre los distintos debates según la citada norma constitucional.

3.2.6. Requisitos de publicidad

El proyecto presentado por el Senador Samuel Moreno Rojas fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 395 del 23 de septiembre de 2002, antes de darle curso en la Comisión respectiva (Art. 157 C.P. num. 1). El informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 430 del 16 de octubre de 2002, antes de que se iniciara el correspondiente debate (Arts. 156 y 157 Ley 5ª de 1992). El texto aprobado en la Comisión fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 106 del 11 de marzo de 2003. La ponencia para segundo debate fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 558 del 2 de diciembre de 2002, previamente a la iniciación del debate. El texto aprobado en segundo debate fue publicado en la Gaceta No. 175 del 25 de abril de 2003. En la Cámara de Representantes, la ponencia para primer debate en Comisión fue publicada el 11 de junio de 2003 y el debate se realizó el 10 de junio de 2003. Sin embargo, en desarrollo de lo previsto en el artículo 156 del reglamento del Congreso, el texto de la ponencia fue distribuido en fotocopia a todos los representantes que integran la Comisión, previamente a la iniciación del debate, con lo cual, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de la Corte, se encuentra satisfecho el requisito de publicidad en esta instancia. El texto aprobado por la Comisión fue publicado en la Gaceta No. 289 del 13 de junio de 2003. El informe de ponencia

para segundo debate en la Cámara fue publicado en la misma Gaceta, de manera previa al debate, que tuvo lugar el 20 de junio. El texto definitivo aprobado por la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta No. 313 del 27 de junio de 2003.

Ha señalado la Corte que la exigencia de publicidad del trámite legislativo se extiende hasta los informes de conciliación cuando quiera que haya de acudir a esa instancia y que para garantizar la racionalidad del debate sería necesario que tales informes fuesen publicados antes de que se sometan a la consideración de las respectivas plenarias. Tal consideración está hoy consignada de manera expresa en la Constitución, puesto que el artículo 161 Superior, tal como fue modificado por el artículo 9º del Acto Legislativo No. 1 de 2003, dispone que el texto escogido por la comisiones de conciliación que integren las cámaras se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias, previa publicación, por lo menos, con un día de anticipación.

Tal previsión de la Constitución, sin embargo, no resulta aplicable al proyecto de ley de la referencia, cuyo trámite en el Congreso concluyó antes de la expedición del Acto Legislativo No. 1 de 2003. En esta materia a la luz de las disposiciones existentes antes de la reforma, la Corte había concluido, que no obstante la conveniencia de la previa publicación del texto del informe de las comisiones de conciliación, la consideración del mismo por las plenarias resultaba válida si previamente había sido repartido o, al menos, se procedía a su lectura antes de darle curso al debate y proceder a la aprobación.

En el presente caso, dado que el proyecto en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue aprobado el 20 de junio de 2003, último día de la legislatura, resultaba imposible que el informe rendido por las comisiones de conciliación que se designaron por el Senado y por la Cámara fuese publicado antes de que el mismo fuese sometido a consideración de las respectivas plenarias. Sin embargo, tal como consta en las correspondientes actas, el texto del informe fue leído antes de ser sometido a votación, tanto en el Senado (Acta No. 67, publicada en la Gaceta del Congreso No. 329 de julio 11 de 2003, pag. 26), como en la Cámara (Acta 64 pag. 43 y 44.).

3.2.7. Observancia de los principios de identidad y consecutividad

En desarrollo de lo previsto en el artículo 157 de la Constitución, la Corte Constitucional ha establecido que el trámite legislativo se rige por los principios de identidad y consecutividad.

De conformidad con el principio de identidad, debe existir una clara correspondencia entre el texto aprobado en el primer debate y el texto definitivo del proyecto de ley. Este principio, que tenía un sentido rígido en vigencia de la anterior Constitución, fue morigerado por la Constitución de 1991, al permitir que a lo largo de los debates se introduzcan modificaciones, adiciones o supresiones que se consideren necesarias. 4

A su vez, conforme al principio de consecutividad para que un proyecto se convierta en ley se requiere que, salvo las excepciones de origen constitucional, sea aprobado en cuatro debates: 1º) En la Comisión Permanente de una Cámara; 2º) en la Sesión Plenaria, luego, 3º)

en la Comisión Constitucional Permanente de la otra Cámara y, 4º) en su Plenaria. Sobre este particular ha dicho la Corte que "... en el segundo debate de cada Cámara puede modificarse o adicionarse el proyecto, pero si se ha aprobado un texto en el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente. Es decir, en el segundo debate puede existir un artículo nuevo bajo la forma de una adición o modificación, pero es necesario que el asunto o materia a que se refiere, haya sido objeto de aprobación en primer debate."5 A su vez, cuando existan discrepancias entre lo aprobado por las Cámaras, éstas integraran comisiones de conciliación para que adopten el texto que se llevará nuevamente a segundo debate en la plenaria de cada Cámara. (Artículo 161 C.P.)

De acuerdo con lo anterior, el texto aprobado en el primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República es el punto de partida para el análisis de los principios de consecutividad, e identidad relativa.

El texto del proyecto de ley 081 -Senado, tal como fue aprobado por la Comisión Primera del Senado es el siguiente:

Por la cual se establece nuevos sistemas de votación
para los ciudadanos colombianos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Establézcase el voto automatizado como sistema de votación para los ciudadanos colombianos.

Artículo 2º. Establézcase el voto electrónico para los ciudadanos colombianos residentes en el exterior que se inscriban al sistema.

Se entenderá por voto automatizado: El sistema de votación que sustituye los tarjetones electorales y las urnas por terminales de computador conectadas en red.

Se entenderá por voto electrónico: El sistema de votación que permite a los ciudadanos realizar el sufragio desde cualquier sitio en que se encuentre sin necesidad de acercarse a puestos de votación.

Artículo 3º. Las autoridades electorales desarrollarán los sistemas de votación en un plazo no mayor de seis (6) meses a partir de la sanción de esta ley. Y en no más de un año para que los sistemas sean operativos y ensayados.

Artículo 4º. Esta ley rige a partir de su sanción.

La simple comparación del texto originalmente aprobado y el texto definitivo del proyecto muestra que, sin necesidad de examinar los textos intermedios, no obstante las modificaciones y adiciones que el proyecto recibió a lo largo de los debates legislativos, se ha respetado el principio de identidad relativa, por cuanto lo finalmente aprobado tiene una clara y específica relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate de manera que

puede predicarse la existencia de identidad temática entre el texto definitivo del proyecto y lo inicialmente aprobado en el primer debate en la Comisión Primera del Senado. Las diferencias entre los dos textos obedecen a precisiones técnicas, opciones y alternativas que giran alrededor de un mismo concepto, y que claramente son un desarrollo de la propuesta inicialmente aprobada.

Para verificar el acatamiento del principio de consecutividad, además de la anterior consideración sobre la identidad relativa de los textos que fueron aprobados en los cuatro debates, es necesario que las diferencias entre lo aprobado en las Plenarias de Senado y Cámara hayan sido conciliadas dentro de las condiciones que la Constitución ha previsto para el efecto

Tal como lo ha definido la jurisprudencia constitucional, la competencia de las comisiones de conciliación "... está circunscrita únicamente a las diferencias que hubieren podido surgir entre lo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y lo aprobado en la plenaria del Senado⁶. Tales discrepancias se pueden expresar de diversas formas, por ejemplo: (i) cuando no hay acuerdo sobre la redacción de un texto normativo, (ii) cuando el contenido de un artículo difiere del aprobado en la otra plenaria y, (iii) cuando se aprueban artículos nuevos en una cámara."⁷

Como quiera que las comisiones de conciliación decidieron, para los eventos de discrepancia, adoptar el texto de los artículos tal como fue aprobado en la Cámara de Representantes, es claro que las mismas obraron dentro del ámbito de su competencia constitucional, sin que se hubieran introducido temas ni artículos nuevos, así como tampoco cambios que llevaran a una alteración sustancial del texto proyecto.

3.2.8. La Corte concluye entonces que el proyecto bajo revisión cumplió con las formalidades previstas en la Constitución para su aprobación y entra ahora a examinar el contenido material del mismo.

1. Examen material del proyecto de ley estatutaria 081/2002 –Senado 228/2003 – Cámara.

1. Unidad de materia

El examen del articulado del proyecto de ley de la referencia muestra que el mismo no resulta contrario al principio de unidad de materia, por cuanto, por una parte, existe una clara correspondencia entre el contenido general del proyecto y el título previsto para la ley, y, por otra, todas las disposiciones contenidas en el proyecto se orientan a regular un nuevo mecanismo de inscripción y de votación a partir de medios electrónicos, a precisar sus requerimientos mínimos y las condiciones de su implantación.

3.3.2. Competencia para iniciar el trámite del proyecto

El proyecto de ley de la referencia fue iniciativa del senador Samuel Moreno Rojas. De

acuerdo con el artículo 154 de la Constitución, salvo en los casos en los que exista reserva especial de iniciativa legislativa, “[l]as leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.”

Por otra parte, corresponde a la ley reglamentar los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía (C.P., art. 103) y, de acuerdo con el artículo 258 Superior, que regula el voto a través del sistema de tarjetas electorales, la ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos. Esa disposición fue adicionada por el Acto Legislativo No. 1 de 2003, con un parágrafo segundo, a cuyo tenor, “[s]e podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.” Dichas materias, en principio, no están sometidas a reserva de iniciativa, y por consiguiente cualquiera de los integrantes del Congreso estaba habilitado para presentar un proyecto de ley sobre el particular, tal como lo hizo el Senador Moreno Rojas.

Sin embargo, en comunicación dirigida al Presidente de la Cámara de Representantes por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, durante el trámite del proyecto de la referencia, se expresa que desde el punto de vista presupuestal el proyecto presentaría un costo adicional con cargo a la Nación, por las significativas inversiones que a corto plazo tendría que realizar el gobierno, razón por la cual considera inviable el proyecto (Folio 28 del expediente).

A partir de un análisis sobre esa incidencia presupuestal del proyecto y de la consideración de las cifras de un estudio adelantado por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, un interviniente ciudadano plantea que el proyecto de ley de la referencia “... al establecer unos términos preclusivos de cinco años para implementar el nuevo sistema o mecanismo, y seis meses para dar inicio a los planes piloto de votación con el nuevo sistema, necesariamente está decretando automáticamente un gasto de magnitudes superlativas...” con lo cual se estaría desconociendo la reserva de iniciativa legislativa en materia de gasto público. Señala el interviniente que “... el artículo 3 del proyecto, es absolutamente inaplicable, ya que el gasto que genera, no está incluido en la ley de presupuesto, ni en la ley del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas ...”.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, por su parte, con base en el mismo estudio del DNP, señala que, no obstante la importancia del proyecto en la modernización del sistema electoral colombiano y en el fortalecimiento del voto como instrumento primordial en el ejercicio y control del poder político, se puede concluir que “... la implementación del voto electrónico, está supeditada a que se lleve a cabo el proceso total de renovación de las cédulas de ciudadanía de los colombianos, previa la asignación de los recursos por parte del Gobierno Nacional”. El estudio de Planeación, por su parte, señala que los recursos de inversión previstos para la Registraduría en el periodo 2002-2007, están condicionados a la ampliación del sistema de información AFIS, que es uno de los cuatro que en la actualidad se utilizan para almacenar la información de las personas que tienen cédula en Colombia, y el único que permitiría la validación de las personas a través de un lector biométrico.

Por su parte, los ponentes del proyecto en el Senado de la República manifestaron que la implantación del nuevo sistema electoral implicaría ahorro en costos, al comparar los costos estimados para las elecciones de 2003 con los costos calculados para el proyecto.

A partir de las anteriores consideraciones, concluye la Corte que el proyecto, en cuanto que establece unos plazos perentorios para poner en marcha el nuevo mecanismo electoral, tiene una clara incidencia en el presupuesto, y, por consiguiente, debe examinarse si, desde esa perspectiva, el mismo estaba sujeto a reserva de iniciativa.

3.3.2.1. Pasa la Corte a analizar si los plazos establecidos en el artículo tercero del proyecto violan alguna norma constitucional. El primer término establecido es de seis meses para “dar inicio a los planes pilotos de votación con el nuevo sistema”. El segundo es de cinco años para la “implementación del nuevo mecanismo”. Como la realización de las actividades correspondientes dentro de los dos plazos mencionados implica gasto, cabe preguntarse si el Congreso respetó las disposiciones constitucionales en la materia, en particular las referentes a la iniciativa legislativa.

La jurisprudencia constitucional ha interpretado el artículo 154 relativo a la iniciativa legislativa en el sentido de que los proyectos de ley que versen sobre las materias en éste enunciadas sólo pueden ser presentados por el ministro del ramo o con el aval del mismo.⁸

“[L]as expresiones utilizadas por el legislador son relevantes, y (...) en ellas debe mirarse, ante todo, el objetivo que persiguen.¹¹ Así, “si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la Ley de Presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable.”¹²

La Corte reitera en esta oportunidad la doctrina anteriormente citada. No obstante, constata que el artículo tercero del proyecto de ley estatutaria juzgada en el presente proceso contiene una clase de norma completamente diferente a las que hasta la fecha ha analizado la Corte en materia de iniciativa legislativa respecto de proyectos de ley que decreten gasto público. Esto obliga a la Corte a formular algunas consideraciones generales sobre la iniciativa parlamentaria en este asunto.

Las leyes relativas al gasto público son de diverso tipo. Sin detenerse en una tipología de tales leyes, para efectos de resolver la cuestión planteada basta con señalar que las leyes relativas al gasto público se encuentran entre dos extremos. En uno se ubica la Ley Anual de Presupuesto mediante la cual se establecen las rentas nacionales y se fijan los gastos de la administración (artículo 150 num. 11). Corresponde al Gobierno formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y presentarlo al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura (art. 346 de la C.P.). En el otro extremo se encuentra cualquier ley cuyo cumplimiento requiera de una actividad administrativa y, por lo tanto, comprometa en mayor o menor medida gasto público, así de manera explícita dicha ley no

diga nada al respecto. Estas leyes pueden ser de iniciativa parlamentaria, salvo que la Constitución establezca de manera expresa que la iniciativa es exclusiva del Gobierno.

El proyecto de ley estatutaria juzgada en el presente proceso no corresponde a ninguno de estos dos extremos. En lo que respecta al gasto público el artículo tercero ordena dar inicio a los planes pilotos de votación con el nuevo sistema y, luego, implementar el nuevo mecanismo electrónico. Si bien lo ordenado no corresponde a los casos en los cuales la Constitución explícitamente requiere la iniciativa exclusiva del Gobierno, tampoco alude de manera específica a la inclusión de partidas en el presupuesto para financiar la aplicación del mecanismo electrónico de votación e inscripción para los colombianos. De otro lado, es claro que la implementación del nuevo mecanismo y la puesta en marcha de los planes piloto sólo puede hacerse mediante gasto público, en la magnitud que finalmente determinen las autoridades competentes.

A lo anterior se suma que el Congreso decidió establecer plazos perentorios para que la organización electoral cumpla con los mandatos del artículo tercero. Por lo tanto, antes de que venzan dichos plazos debe realizarse el gasto público necesario para iniciar los planes piloto e implementar el nuevo mecanismo. Estos plazos reflejan la importancia que el Congreso de la República le ha asignado al desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2003, el cual fue adoptado para darle fundamento constitucional expreso a la posibilidad de “implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones” (parágrafo segundo, artículo 11, Acto Legislativo 01 de 2003). Así, el proyecto de ley estatutaria que establece los nuevos mecanismos de votación e inscripción busca “garantizar el libre ejercicio” del derecho al voto, un derecho político fundamental.

3.3.2.2. A partir de estas breves consideraciones el problema jurídico que debe responder la Corte es si puede el Congreso, sin iniciativa del Gobierno ni el aval del ministro del ramo, establecer plazos perentorios para realizar actividades que implican gasto público, cuando están encaminadas a garantizar el libre ejercicio de un derecho fundamental o a promover el desarrollo directo de la Constitución. La respuesta a esta pregunta exige armonizar el mandato constitucional orientado a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales con las normas encaminadas a confiarle al Gobierno las herramientas para evitar incrementos del gasto público que no puedan ser financiados dentro del marco de las restricciones presupuestales.

Observa la Corte que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 154 de la Constitución “[l]as leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución”, y que la misma disposición establece que “[n]o

obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”

3.3.2.2.1. Para este efecto la Corte estima pertinente analizar, en primer lugar, la razonabilidad de los plazos fijados puesto que entre más breve sea un término más difícil será obtener o reorientar recursos para financiar las actividades específicas ordenadas que impliquen gasto público.

En cuanto al plazo de seis meses para dar inicio a los planes pilotos de votación con el nuevo sistema, la Corte encuentra que éste es razonable. Primero, las actividades ordenadas son suficientemente generales para que las autoridades competentes definan el compromiso de gasto necesario. Segundo, lo ordenado es “dar inicio” a las actividades correspondientes lo cual también ofrece a las autoridades competentes un margen suficiente para determinar el ritmo con el cual avanzarán en la ejecución del gasto necesario para financiar los planes pilotos de votación con el nuevo sistema. Tercero, la norma no exige que el gasto se efectúe durante la presente vigencia fiscal, lo cual le permite a las autoridades competentes decidir si los planes pilotos se han de iniciar en este año o en el siguiente. Como el artículo tercero no señala el momento a partir del cual habrá de contarse el comienzo del plazo de seis meses, la Corte entiende que éste se inicia desde el primer día de la siguiente vigencia fiscal, sin perjuicio de que las autoridades competentes opten por poner en marcha los planes pilotos de votación antes de esta fecha.

En lo que respecta al plazo de cinco años para la implementación del nuevo mecanismo la Corte concluye que éste también es razonable. Primero, se trata de un término superior a cuatro años que es el periodo constitucional del Presidente de la República y del Congreso Nacional, así como del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional del Estado Civil. Segundo, cinco años es un plazo suficiente para que las autoridades competentes programen el compromiso de gasto, de conformidad con las restricciones presupuestales y las prioridades de cada vigencia fiscal. Tercero, en caso de que las autoridades competentes encuentren que no es posible implementar el nuevo mecanismo antes de cinco años, disponen de un lapso suficiente para proponer una reforma legislativa mediante la cual dicho plazo sea extendido. Cuarto, como la norma no indica el momento a partir del cual habrá de empezarse a contar el plazo de cinco años las autoridades no están obligadas a comprometer gasto público durante la actual vigencia fiscal. Así, el plazo se empieza a contar desde el primer día de la vigencia fiscal siguiente, o sea, la vigencia de 2005 en caso de que esta ley estatutaria entre en vigor en el año 2004, como es de esperarse.

3.3.2.2.2. Adicionalmente, subraya la Corte que el nuevo mecanismo electrónico busca asegurar el goce efectivo de un derecho político fundamental. Este elemento es especialmente relevante en el presente caso porque inscribe esta ley dentro de un desarrollo de los dos principios fundamentales que orientan toda la Constitución: el principio de estado social de derecho, que exige que los derechos no sólo sean reconocidos y respetados sino además garantizados y protegidos de tal forma que las personas puedan gozar efectivamente de ellos, y el principio de democracia participativa, cuya materialización depende de que el pueblo soberano pueda expresar su voluntad en condiciones de plena libertad e igualdad mediante el voto.

3.3.2.2.3. Podría objetarse que el artículo 351 de la Constitución establece que “el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”.

Por lo tanto, si las autoridades competentes omiten cumplir lo ordenado en el artículo tercero del proyecto de ley estatutaria, el Congreso no podría modificar el presupuesto para lograr que los gastos necesarios sean previstos y financiados. Sin embargo, la Constitución de 1991 fortaleció las facultades del Congreso de la República en materia presupuestal. Por eso permitió que éste pueda “eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno”. Y el mismo artículo 351 en su inciso tercero establece que “si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución”. De tal manera que el Congreso puede adoptar decisiones encaminadas a la reorientación del gasto público al momento de discutir y aprobar la ley de apropiaciones siempre que las decisiones que adopte no impliquen exceder la cuantía de gasto originalmente prevista.

3.3.2.2.4. A partir de los anteriores criterios, encuentra la Corte que no resulta contrario a la reserva de iniciativa que en materia presupuestal existe a favor del gobierno la aprobación de un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria orientado a implantar un nuevo mecanismo electoral.

Tal iniciativa, ciertamente tiene la virtualidad de generar gasto público, en la medida en que la puesta en marcha del nuevo mecanismo comporta la necesidad de disponer de nuevas herramientas tecnológicas. Sin embargo, como se ha dejado sentado, el Congreso está habilitado para tramitar por su propia iniciativa leyes que comporten gasto, sin perjuicio de la reserva de iniciativa del gobierno en materia presupuestal.

Por las razones anteriores, los plazos previstos en el artículo 3° son exequibles.

3.3.3. El contenido general de la ley

Al revisar los artículos que conforman el proyecto de ley de la referencia, encuentra la Corte que su contenido general se ajusta a la Constitución.

En efecto, el proyecto establece el mecanismo electrónico de votación e inscripción para los ciudadanos colombianos.

El proyecto abre el paso para que en Colombia se implante un sistema electrónico de votación, con lo cual desarrolla la previsión del artículo 258 de la Constitución, conforme a la cual “... la ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos”, y, más específicamente, lo dispuesto en el parágrafo 2º de esa norma constitucional, adicionado por el artículo 11 del Acto Legislativo No. 1 de 2003 y según el cual “[s]e podrá implantar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.”

El proyecto, después de señalar que se establece el mecanismo electrónico de votación en inscripción para los ciudadanos colombianos, define qué se entiende por tal mecanismo y cuales son las características mínimas que debe tener, todo lo cual entra dentro del ámbito de configuración legislativa. De manera particular se dispone que habrán de contemplarse los mecanismos necesarios para garantizar el derecho al voto con la misma eficacia para los discapacitados físicos, norma que desarrolla claros postulados constitucionales.

También se regula en el proyecto la manera como habrá de procederse a la implantación del sistema y la coordinación que habrá de darse entre dicha implantación y el proceso de renovación de las cédulas que se adelanta en el país.

Se contempla una regulación especial para los colombianos residentes en el exterior y de manera transitoria se adoptan las previsiones necesarias para garantizar que en la fase de transición todos los colombianos tengan derecho al voto, bien sea a través del nuevo sistema o del tradicional, allí en donde aún no haya sido posible implantar el mecanismo electrónico.

Todo ello se orienta a facilitar la participación y a modernizar el proceso electoral, lo cual realiza claros mandatos constitucionales.

La Corte concluye, entonces, que el proyecto de ley estatutaria bajo revisión, al regular el mecanismo electrónico de votación e inscripción desarrolla los principios de soberanía popular y democracia participativa y es una concreción de las previsiones contenidas en el artículo 258 de la Carta.

Sin embargo, tal como se ha sostenido por la Corte, el hecho de que la orientación general de un proyecto de ley estatutaria se ajuste a la Carta no excluye que alguno de sus contenidos específicos pueda vulnerar principios superiores, razón por la cual es necesario realizar el análisis separado de las disposiciones del proyecto que puedan plantear un problema de constitucionalidad.

Antes de proceder al análisis individualizado de los distintos artículos procede la Corte a precisar, con carácter general, algunos contenidos de la ley:

3.3.3.1. En primer lugar, cabe observar que, no obstante que ya se ha determinado que, por su contenido, el proyecto de ley objeto de estudio debía tramitarse, como en efecto ocurrió, por el procedimiento previsto para las leyes estatutarias, no todo el contenido del proyecto está sometido a reserva de ley estatutaria. A través de este tipo de leyes el constituyente quiso dotar de mayor estabilidad y de más garantías a la regulación de determinadas materias, razón por la cual las sometió a un procedimiento especial, que incluye la revisión previa de su constitucionalidad. Ha señalado la Corte que con esta clase de leyes quiso el constituyente “dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad.”¹³

Es la propia Constitución la que determina cuales son las materias sujetas a reserva de ley estatutaria, sin que le sea dable al legislador ampliar o restringir esa definición. Y ha puesto de presente la Corte que una misma ley, tramitada por la vía propia de las leyes estatutarias, puede contener disposiciones que estén sometidas a reserva de ley estatutaria y materias propias de la legislación ordinaria.

Lo anterior plantea el siguiente interrogante: ¿Qué ocurre con aquellas materias no sujetas a reserva de ley estatutaria que se incluyan dentro de un proyecto de ley tramitado conforme a las exigencias de las leyes estatutarias? Es claro que, desde la perspectiva formal, las normas relativas a tales materias no pueden tenerse como contrarias a la Constitución, pues

se tramitaron según un procedimiento que resulta más exigente que el previsto para la legislación ordinaria. Pero, por otra parte, la decisión del legislador de incluirlas dentro del proyecto de ley estatutaria no puede cambiar su régimen constitucional. Esto es, tal decisión legislativa no implica incluir en el ámbito de la reserva de ley estatutaria a esas materias que son propias de la ley ordinaria, ni significa que, hacia el futuro, tales materias sólo puedan ser modificadas mediante leyes estatutarias.

Esta concurrencia, en un mismo proyecto de ley, de temas sujetos a reserva especial junto con otros propios de la legislación ordinaria, puede atribuirse a la necesidad de expedir una regulación integral sobre determinadas materias, que en general están sujetas a la reserva especial, sin que resultase razonable, en tal caso, que el legislador debiese acudir al trámite de dos leyes distintas, una ordinaria y otra estatutaria. Sobre este particular, ha señalado la Corte:

“... cuando el legislador asume de manera integral, estructural o completa la regulación de un tema de aquellos que menciona el artículo 152 superior, debe hacerlo mediante ley estatutaria, aunque dentro de esta regulación general haya disposiciones particulares que por su contenido material no tengan el significado de comprometer el núcleo esencial de derechos cuya regulación se defiende a este especial proceso de expedición legal. Es decir, conforme con el aforismo latino que indica que quien puede lo más puede lo menos, una ley estatutaria que de manera integral pretende regular un asunto de los que enumera la precitada norma constitucional, puede contener normas cuya expedición no estaba reservada a este trámite, pero en cambio, a la inversa, una ley ordinaria no puede contener normas particulares reservadas por la Constitución a las leyes estatutarias.”¹⁴

Por otro lado, de manera general, la Corte ha precisado que en la medida en que no corresponde a la ley estatutaria, en cada caso, hacer la regulación exhaustiva de las materias sometidas a la reserva especial, los temas regulados en una ley estatutaria no por ello quedan automáticamente excluidos del ámbito normativo propio de la ley ordinaria.¹⁵

Y más específicamente, ha señalado la Corte, a partir del anterior criterio, que cuando el legislador estatutario se ocupa de materias que están dentro de la órbita del legislador ordinario, la norma correspondiente no se transforma en materia exclusiva de ley estatutaria y, por lo tanto, no se sustrae del ámbito de competencia del legislador ordinario. Dijo sobre el particular la Corte:

“Si bien el legislador dispone de un margen para decidir si es conveniente que un tema específico sea abordado en determinada ley en aras de lograr una mayor racionalidad legislativa y una clara armonía en la regulación de una materia, subraya la Corte que es la misma Constitución la que ha indicado qué materias son de competencia del legislador estatutario y qué materias son propias del legislador ordinario. Cuando el legislador estatutario se ocupa de materias que están dentro de la órbita del legislador ordinario, la norma correspondiente no se torna necesariamente inconstitucional, puesto que se han cumplido todos los requisitos mínimos para que ésta ingrese válidamente al ordenamiento jurídico, ya que el trámite de las leyes estatutarias es más riguroso que el de las ordinarias. Sin embargo, el hecho de que un tema haya sido regulado por el legislador estatutario siendo propio del legislador ordinario no lo transforma en materia exclusiva de ley estatutaria y, por

lo tanto, no lo sustrae del ámbito de competencia del legislador ordinario. Aceptar lo contrario llevaría a que gradualmente el legislador estatutario vaciara la competencia del legislador ordinario, lo cual introduce demasiada rigidez en la evolución del derecho y obstaculiza que las mayorías ordinarias adopten decisiones democráticas mediante los procedimientos fijados por la Constitución para la aprobación de leyes ordinarias.” 16

Por otra parte, tal como también ha sido señalado por esta Corporación, en la medida en que el control previo de constitucionalidad sobre los proyectos de ley estatutaria es integral, el pronunciamiento de la Corte debe recaer tanto sobre las disposiciones cuyo contenido está sometido a la reserva especial, como sobre aquellas que desde la perspectiva material no estén sometidas a tal reserva. En torno a este punto la Corte, en la Sentencia C-295 de 200217 expresó que “... el hecho de que las disposiciones objeto de análisis se encuentren contenidas en una ley estatutaria, con independencia de que se pueda estimar o no que ellas hayan debido ser objeto de una ley ordinaria, determina la competencia de esta Corporación para hacer el respectivo juicio de constitucionalidad, sin que en ningún caso pueda dejar de efectuar el control a ella encomendado por el numeral 8° del artículo 241 Constitucional.” Agregó la Corte que, tal como se ha señalado por la jurisprudencia¹⁸, el control de constitucionalidad de una ley estatutaria, es automático, previo e integral, “... sin que pueda la Corporación abstenerse de efectuarlo tomando en cuenta la eventual naturaleza ordinaria de las disposiciones sometidas a su examen. Cosa diferente es que esta circunstancia pueda ser considerada al efectuar el análisis de constitucionalidad respectivo.”¹⁹

En estas condiciones, para preservar la separación de materias entre aquello que, en el caso concreto, es propio de ley estatutaria y lo que es susceptible de regulación mediante ley ordinaria, y evitar que se materialice lo que en el derecho comparado la doctrina ha denominado “congelación de rango”²⁰, es necesario, entonces, que en la instancia de control previo de constitucionalidad se fijen las pautas para establecer cuales son los contenidos de ley estatutaria, que definirán hacia el futuro el ámbito de esa reserva especial, de manera que sólo puedan ser modificados mediante otra ley de la misma naturaleza, y cuales contenidos son de ley ordinaria y no estarán sujetos a requisitos especiales para su modificación. En torno a esta materia la Corte ha señalado que “... el hecho de haberse regulado una materia propia de una ley ordinaria en una ley estatutaria o en una ley orgánica, no la hace por sí inconstitucional, pues, en últimas, es un problema de técnica legislativa que no compromete las mayorías requeridas para aprobar una ley ordinaria. Por lo demás, si la Corte busca proteger la competencia de las leyes ordinarias, no requiere declarar inexecutable esas disposiciones sino simplemente señalar que esas normas no son orgánicas o estatutarias y pueden por ende ser modificadas por normas legales ordinarias.”²¹

Para ese efecto puede la Corte, o identificar las normas que escapan al ámbito de la reserva especial, o señalar las pautas que permitan establecerlo así cuando a ello haya lugar. De esta manera se procederá en el estudio individualizado de cada uno de los artículos del proyecto objeto de revisión.

3.3.3.2. Encuentra la Corte necesario hacer, también con carácter general una precisión en torno al hecho de que el proyecto de ley, en varias de sus disposiciones, se refiere a la

organización electoral, sin distinguir entre los órganos que la integran. La atribución de competencias así realizada podría tacharse de ambigua y, en tal sentido, de contraria al principio de legalidad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta, que la propia Constitución, en el artículo 120, hace una atribución indiscriminada de competencias a la organización electoral, de la cual predica está conformada por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Luego, en el Capítulo 2 del Título IX, la Constitución precisa, en lo esencial, el alcance de las atribuciones del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil. De esta manera el señalamiento de competencias, que en el proyecto se hace de manera genérica a la Organización Electoral, debe entenderse referido, en cada caso, a esos órganos constitucionales en el ámbito competencial que a cada uno corresponde de acuerdo con la Constitución.

3.3.4. El artículo 1º del proyecto tiene el siguiente tenor:

Artículo 1º. Establézcase el mecanismo electrónico de votación e inscripción para los ciudadanos colombianos.

Para tales efectos, la Organización Electoral diseñará y señalará los mecanismos necesarios para que el voto electrónico se realice con la misma eficacia para los invidentes, discapacitados o cualquier otro ciudadano con impedimento físicos.

Parágrafo 1º. Se entenderá por mecanismo de votación electrónico aquel que sustituye las tarjetas electorales, por terminales electrónicos, que permitan identificar con claridad y precisión, en condiciones iguales a todos los partidos y movimientos políticos y a sus candidatos.

Parágrafo 2º. Las urnas serán reemplazadas por registros en base de datos; los dispositivos y las herramientas tecnológicas que garantizarán el voto deben organizarse en cubículos individuales separados donde el ejercicio electoral sea consolidado, de manera tal, que se cumplan las normas establecidas constitucionalmente. El sistema debe constar de los siguientes módulos: reconocimiento del votante, Interfax visual para la escogencia electoral y comunicación con la central de control.

Parágrafo 3º. El sistema debe asegurar la aceptación de los tres tipos de cédulas existentes, en orden cronológico. De la primera cédula se toma el número para alimentar la base de datos de los electores, de la segunda y tercera generación de cédulas se toma el código de barras por medio de sensores láser o infrarrojos los cuales permitan reconocer dicho código y convertirlo en un registro para confrontarlo con la base de datos del sistema electoral. Cada entrada al sistema debe quedar registrada por el mismo.

Parágrafo 4º. Este mecanismo debe incluir, como requisito mínimo, la lectura automática del documento de identidad, captura de huella dactiloscópica u otros métodos de identificación idóneos que validen y garanticen la identidad de la persona al instante de sufragar.

Parágrafo 5º. Los electores podrán obtener el certificado electoral través de una página web determinada por la Registraduría Nacional en la cual se publicarán las cédulas que efectivamente sufragaron. La Registraduría podrá determinar otros mecanismos para este fin

para evitar la suplantación de la persona al momento de sufragar.

La Registraduría podrá determinar otros mecanismos para este fin.

En la medida en que este artículo establece el mecanismo electrónico de votación e inscripción; define sus características y requerimientos mínimos; adopta algunas previsiones en orden a su implantación, y contiene medidas especiales de protección para los discapacitados físicos, no es, en general, contrario a ninguna disposición superior, salvo en lo que respecta a su inciso final, que habrá de declararse inexecutable de acuerdo con las consideraciones que se exponen más adelante.

Con todo, es necesario hacer algunas consideraciones puntuales en torno al contenido de esta disposición:

3.3.4.1. Estima la Corte que en el artículo objeto de estudio, en criterio que es aplicable a las demás disposiciones del proyecto de ley, no tienen carácter estatutario aquellos contenidos normativos que se refieren a aspectos eminentemente técnicos y operativos pero que no comportan una decisión sobre la modalidad de votación ni sobre las garantías que deben acompañar al proceso electoral. Tales materias, por consiguiente, podrán ser reguladas en el futuro mediante ley ordinaria.

Adicionalmente, es preciso señalar que las autoridades electorales cuentan con competencias residuales de reglamentación, de acuerdo con la ley y con el reglamento, en relación con aquellos aspectos meramente técnicos y operativos cuyo desarrollo es indispensable para el cabal cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución les atribuye.

Tal es el caso, por ejemplo, del inciso segundo de este artículo, que atribuye a la Organización Electoral la responsabilidad de diseñar y señalar los mecanismos necesarios para que el voto electrónico se realice con la misma eficacia para los invidentes, discapacitados o cualquier otro ciudadano con impedimento físicos. En su dimensión estatutaria, esta norma contiene una disposición que obedece a un imperativo constitucional, cual es el de promover la condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de grupos discriminados o marginados y protegiendo de manera especial a quienes se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta. (C.P. Art. 13) La realización práctica de ese imperativo, corresponde, sin embargo, a desarrollos técnicos y operativos que pueden quedar a cargo de las autoridades electorales, en el ámbito de sus competencias constitucionales y en ejercicio de atribuciones residuales de reglamentación.

3.3.4.2. De acuerdo con el artículo 258 de la Constitución, que previamente a su reforma mediante el Acto Legislativo No. 1 de 2003, establecía como imperativo el mecanismo de votación conocido como de “tarjetón electoral”, “... la ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.” El mencionado Acto Legislativo, expresamente contempla la posibilidad de implantar el voto electrónico, “... para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.” En ese contexto, el mecanismo de votación previsto en el proyecto de la ley

estatutaria objeto de revisión, desarrolla esa previsión constitucional, sin que por otra parte, las especificaciones técnicas contenidas en el proyecto queden sometidas a reserva de ley estatutaria, en la medida en que, expresamente, se ha previsto que en materias tales como los mecanismos de identificación del votante se utilicen otros mecanismos que resulten idóneos para evitar la suplantación de la persona al momento de sufragar.

3.3.4.3. El último inciso del artículo primero dispone que, “[l]a Registraduría podrá determinar otros mecanismos para este fin”. Encuentra la Corte que tal disposición ambigua, en primer lugar, porque no es claro si se refiere a los mecanismos previstos en el párrafo cuarto, o a la totalidad del artículo primero. Si se acoge la primera opción, la norma resultaría inocua, por reiterativa de un contenido idéntico previsto en el mencionado párrafo. Pero si se acoge la segunda opción, la amplitud de la capacidad reglamentaria que se atribuiría a la Registraduría haría que la norma resulte inconstitucional.

Dada la anterior ambigüedad, y en la medida en que la interpretación que dota de contenido normativo a la disposición que se analiza es contraria a la Constitución, la Corte habrá de declarar la inexecutable del último inciso del artículo primero del proyecto.

3.3.5. El artículo 2º del proyecto se limita a señalar que “Para los ciudadanos colombianos domiciliados en el exterior, la Organización Electoral implementará el mecanismo electrónico de inscripción y votación con la cobertura que facilite su participación en los comicios electorales.”, y no encuentra la Corte que presente problema de constitucionalidad alguno. Por el contrario, de acuerdo con el artículo 258 Superior, el voto es un derecho y un deber ciudadano, que salvo exigencia expresa para ciertas elecciones, no está restringido en atención al lugar de residencia de los ciudadanos. De tiempo atrás la legislación Colombiana ha previsto la participación de los colombianos residentes en el exterior en las elecciones para Presidente de la República. De manera expresa, el artículo 171 de la Constitución señala que los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República, y el artículo 176 Superior dispone que la ley podrá establecer una “circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior.” De manera general, el artículo 2 de la Carta establece entre los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política, económica, administrativa y cultural de la nación, objetivo al que de manera puntual atiende la disposición que se examina.

Sobre este particular la Corte, en sentencia C-145 de 1994, al declarar la inexecutable de una disposición que condicionaba la participación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior en las elecciones para el Senado a la expedición de una ley para esos efectos por parte del Congreso, expresó que el derecho al voto es de aplicación inmediata, en los términos del artículo 85 de la Constitución Política, y que deferir la efectividad del derecho al voto de los colombianos en el exterior “... tiene un contenido de carácter discriminatorio y vulneratorio del derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, en cuanto no permite el ejercicio del sufragio a quienes residan en el exterior, cuando la Constitución por el contrario, establece el derecho como tal en favor de todos los ciudadanos

colombianos, sin hacer distinciones en cuanto al lugar de su residencia.”

De este modo una previsión legal orientada a establecer el mecanismo electrónico de inscripción y votación de manera que se facilite la participación de los colombianos residentes en el exterior tiene claro asiento constitucional, en la medida en que busca que el nuevo mecanismo electoral esté al alcance, atendiendo sus respectivas circunstancias, tanto de los colombianos residentes en el país, como de aquellos que se encuentren en el extranjero.

3.3.6. El siguiente es el texto del artículo 3º del proyecto:

Artículo 3º. La Organización Electoral reglamentará lo dispuesto por la presente ley y la implementación del nuevo mecanismo se realizará antes de cinco años, sin embargo, la Organización Electoral deberá, en un plazo no mayor de seis meses, dar inicio a los planes pilotos de votación con el nuevo sistema.

Parágrafo 1º. Dentro de la reglamentación se exigirá que el aplicativo o software y la base de datos posean el código fuente debidamente documentado, descartará los votos que presenten identificación y/o huellas repetidas, y los votos realizados, así como los votos sufragados en una circunscripción diferente a la inscrita cuando los candidatos sean de circunscripción territorial.

Parágrafo 2º. El mecanismo electrónico de votación asegurará el secreto e inviolabilidad del voto.

3.3.6.1. El parágrafo segundo del este artículo contiene la reiteración de principios constitucionales en relación con el voto y el parágrafo primero contempla algunas exigencias que habrán de cumplirse dentro del proceso de contratación de los sistemas necesarios para poner en marcha el nuevo mecanismo, y no observa la Corte que el mismo presente problemas de constitucionalidad.

3.3.6.2. En cuanto hace a la primera parte del artículo 3º, encuentra la Corte que el apartado según el cual “... la Organización electoral reglamentará lo dispuesto en la presente ley ...”, es contrario a la Constitución, por las razones que se exponen a continuación.

Es claro para la Corte que la disposición que se examina, en la medida en que atribuye a la Organización Electoral, de manera general, la competencia para reglamentar la ley, resulta contraria a las previsiones constitucionales en materia de potestad reglamentaria.

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.

De este modo, no es posible que la ley atribuya a las autoridades electorales una competencia reglamentaria que desplace la que de acuerdo con la Constitución le corresponde al Presidente de la República. Ello quiere decir, o que la competencia reglamentaria especial está expresamente prevista en la Constitución -caso en el cual desplazaría a la competencia ordinaria del Presidente de la República-, o que es una competencia de reglamentación administrativa de carácter residual y subordinado.

Para la reglamentación general de los mecanismos electorales no hay en la Constitución una atribución especial de competencia a la Organización Electoral y, por el contrario, en esa materia se mantiene la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

En efecto, tal como se expresó en la Sentencia C-805 de 200122, la potestad reglamentaria se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley, y está atribuida, en principio, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley lo determine así en cada caso. A su vez, en la Sentencia C-384 de 200323, la Corte puso de presente 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 República²⁴. Tal es el caso del Consejo Superior de la Judicatura²⁵, de la Junta Directiva del Banco de la República²⁶, del Consejo Nacional Electoral²⁷ y de la Contraloría General de la República²⁸.” Esto es, en materia de potestad reglamentaria existe una cláusula general de competencia en cabeza del Presidente de la República, pero la Constitución ha previsto, de manera excepcional, facultades de reglamentación en otros órganos constitucionales.

Esas facultades especiales de reglamentación, ha dicho la Corte, encuentran su fundamento en la autonomía constitucional que tienen ciertos órganos, y están limitadas, materialmente, por el contenido de la función a cuyo desarrollo autónomo atienden y, formalmente, por las previsiones que la Constitución haya hecho sobre el particular.

Desde esta perspectiva formal, la potestad reglamentaria que constitucionalmente tienen asignada ciertos órganos constitucionales se limita a aquellos ámbitos expresamente mencionados en la Constitución, sin que por consiguiente, respecto de determinadas materias sea posible afirmar la concurrencia de dos competencias reglamentarias, la general propia del Presidente de la República y la especial, que sin estar expresamente atribuida, se derivaría del carácter autónomo del órgano que la ejerce. No, de acuerdo con la Constitución las competencias reglamentarias especiales son aquellas expresamente conferidas por la Constitución y por fuera de ese ámbito, la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes corresponde al Presidente de la República.

Cuando el artículo que se examina dispone que la reglamentación de la ley corresponderá a la organización electoral, cabría que tal competencia se ejerciese o por la Registraduría

Nacional del Estado Civil, o por el Consejo Nacional Electoral. La Registraduría carece de potestad reglamentaria, debido a que en la Constitución nada se dice sobre el particular. Le corresponde si, con subordinación a la ley y a los reglamentos, expedir las disposiciones administrativas de carácter general necesarias para el cabal cumplimiento de su función de dirigir y organizar las elecciones (C.P. Art. 266). Pero tales disposiciones administrativas tienen, como se ha señalado, un carácter residual y subordinado.

A su vez, entre las funciones del Consejo Nacional Electoral previstas en el artículo 265 de la Constitución, en materia reglamentaria de la ley, de manera expresa solamente se encuentra la enunciada en el numeral noveno, conforme a la cual le corresponde “[r]eglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación del Estado.” De manera especial y temporal, y para una vigencia limitada, el Acto Legislativo No. 1 de 2003, en el párrafo transitorio que dispuso para el artículo 263 de la Constitución, facultó al Consejo Nacional Electoral, para que de manera supletiva, en los limitados términos allí establecidos, expidiera la reglamentación que debe adoptar la ley en relación con el sistema electoral regulado en esa disposición superior.

De este modo, formalmente la competencia reglamentaria del Consejo Nacional Electoral se restringe a lo previsto en el numeral noveno del artículo 265 de la Constitución. En lo demás, el Consejo Nacional Electoral, en las materias de su competencia, de conformidad con el numeral cuarto del artículo 265, está habilitado para presentar proyectos de acto legislativo y de ley; le corresponde servir como órgano consultivo del Gobierno y puede “... recomendar proyectos de decreto”.

Claramente se aprecia que la Constitución ha preservado, en materia electoral, la competencia reglamentaria del Gobierno y que al Consejo Electoral le corresponde servir de cuerpo consultivo del gobierno y recomendar proyectos de decreto, sin que pueda la ley, por consiguiente, atribuirle una competencia reglamentaria distinta de las expresamente previstas en la Constitución. Ello no obsta, sin embargo, para que la ley autorice al Consejo Nacional Electoral para expedir disposiciones reglamentarias indispensables para el cabal ejercicio de la función electoral, siempre que tal facultad se entienda circunscrita a la regulación de “... aspectos técnicos y de mero detalle.”²⁹

Esto es, sin expresa previsión constitucional, no puede la ley sustraer determinadas materias del ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, para atribuir su reglamentación a las autoridades electorales. Dicha posibilidad no solo resulta en oposición al esquema general que para la potestad reglamentaria ha previsto la Constitución, sino que es contraria a las previsiones constitucionales que en materia electoral se refieren a las competencias que el gobierno habrá de ejercer mediante decretos que, en el contexto del numeral cuarto del artículo 265, no pueden ser otros que los que expida en ejercicio de la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de la ley.

Así, la autonomía que la Constitución ha previsto para la organización electoral, se desenvuelve en el ámbito de la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas (C.P. Art. 120), dentro de las atribuciones que para el efecto contempla la Constitución en su Título IX.

Esa autonomía, que en materia electoral, se concreta en la dirección, organización, ejecución

y vigilancia de los procesos que están a su cargo, debe armonizarse con la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno, quien para tales efectos tendrá como cuerpo consultivo al Consejo Nacional Electoral, entidad que podrá recomendar la expedición de los decretos reglamentarios de las leyes que regulen el desarrollo de la función electoral.

Por las anteriores consideraciones, la expresión "... la Organización electoral reglamentará lo dispuesto en la presente ley y ...", contenida en el artículo 3º del proyecto de ley que se revisa, habrá de ser declarada inexecutable.

3.3.6.3. Finalmente, encuentra la Corte que la expresión "... y los votos realizados," contenida en el párrafo primero de este artículo no tiene conexión gramatical con el resto del párrafo y como tal, carecería de fuerza normativa, sin embargo, su presencia en la ley haría imperativo atribuirle algún sentido, el cual, de acuerdo con el tenor literal de la expresión, resultaría inconstitucional porque privaría de significación a "los votos realizados". Por tal razón, la mencionada expresión será declarada inexecutable.

3.3.7. Los artículos transitorios 1 y 2 contienen previsiones orientadas a permitir que mientras se completa la implantación del mecanismo electrónico, pueda seguir operando el mecanismo convencional de votación e inscripción, medida que se orienta a garantizar el derecho al voto de todos los ciudadanos, sin que las dificultades operativas en el proceso de implantación puedan convertirse en un obstáculo para ese propósito. Tales previsiones resultan por consiguiente, plenamente ajustadas a la Constitución.

3.3.8. El artículo 4º dispone que la ley regirá a partir de su sanción y promulgación, momento a partir del cual, en los términos de esta providencia entrará en vigencia la habilitación para la puesta en marcha del nuevo mecanismo. Con ese alcance el artículo 4º no es sino la expresión de la regla general sobre vigencia de la ley, y la Corte lo encuentra ajustado a la Constitución.

4. Con fundamento en las consideraciones anteriores, el texto del proyecto revisado quedará así:

Proyecto de Ley número 081/02 Senado; 228/03 Cámara

por medio de la cual se establece nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Establézcase el mecanismo electrónico de votación e inscripción para los ciudadanos colombianos.

Para tales efectos, la Organización Electoral diseñará y señalará los mecanismos necesarios para que el voto electrónico se realice con la misma eficacia para los invidentes, discapacitados o cualquier otro ciudadano con impedimento físicos.

Parágrafo 1°. Se entenderá por mecanismo de votación electrónico aquel que sustituye las tarjetas electorales, por terminales electrónicos, que permitan identificar con claridad y precisión, en condiciones iguales a todos los partidos y movimientos políticos y a sus candidatos.

Parágrafo 2°. Las urnas serán reemplazadas por registros en base de datos; los dispositivos y las herramientas tecnológicas que garantizarán el voto deben organizarse en cubículos individuales separados donde el ejercicio electoral sea consolidado, de manera tal, que se cumplan las normas establecidas constitucionalmente. El sistema debe constar de los siguientes módulos: reconocimiento del votante, Interfax visual para la escogencia electoral y comunicación con la central de control.

Parágrafo 3°. El sistema debe asegurar la aceptación de los tres tipos de cédulas existentes, en orden cronológico. De la primera cédula se toma el número para alimentar la base de datos de los electores, de la segunda y tercera generación de cédulas se toma el código de barras por medio de sensores láser o infrarrojos los cuales permitan reconocer dicho código y convertirlo en un registro para confrontarlo con la base de datos del sistema electoral. Cada entrada al sistema debe quedar registrada por el mismo.

Parágrafo 4°. Este mecanismo debe incluir, como requisito mínimo, la lectura automática del documento de identidad, captura de huella dactiloscópica u otros métodos de identificación idóneos que validen y garanticen la identidad de la persona al instante de sufragar.

Parágrafo 5°. Los electores podrán obtener el certificado electoral través de una página web determinada por la Registraduría Nacional en la cual se publicarán las cédulas que efectivamente sufragaron. La Registraduría podrá determinar otros mecanismos para este fin para evitar la suplantación de la persona al momento de sufragar.

Artículo 2°. Para los ciudadanos colombianos domiciliados en el exterior, la Organización Electoral implementará el mecanismo electrónico de inscripción y votación con la cobertura que facilite su participación en los comicios electorales.

Artículo 3°. La implementación del nuevo mecanismo se realizará antes de cinco años, sin embargo, la Organización Electoral deberá, en un plazo no mayor de seis meses, dar inicio a los planes pilotos de votación con el nuevo sistema.

Parágrafo 1°. Dentro de la reglamentación se exigirá que el aplicativo o software y la base de datos posean el código fuente debidamente documentado, descartará los votos que presenten identificación y/o huellas repetidas, así como los votos sufragados en una circunscripción diferente a la inscrita cuando los candidatos sean de circunscripción territorial.

Parágrafo 2°. El mecanismo electrónico de votación asegurará el secreto e inviolabilidad del voto.

Artículo transitorio 1°. La organización electoral permitirá la coexistencia del sistema convencional de votación en tarjetones de papel mientras la infraestructura tecnológica de ciertos puntos de votación, no cumpla con los requerimientos mínimos del mecanismo automatizado de inscripción y votación.

Artículo transitorio 2°. Cuando los documentos de identificación no permitan su lectura automática ésta se hará mediante la captura del número de identificación por digitación manual, siempre y cuando se verifique la identificación dactilar del ciudadano. El procedimiento anterior, regirá tanto para el proceso de inscripción, como el de votación.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de su sanción y promulgación.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 1° del proyecto de ley N° 81/02 Senado; 228/03 Cámara, salvo el inciso final que dice “La Registraduría podrá determinar otros mecanismos para este fin.”, el cual se declara INEXEQUIBLE.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 2° del proyecto de ley N° 81/02 Senado; 228/03 Cámara.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 3° del proyecto de ley N° 81/02 Senado; 228/03 Cámara, salvo la expresión “... la Organización electoral reglamentará lo dispuesto en la presente ley y ...” contenida en el inciso primero, y la expresión “y los votos realizados,” contenida en el párrafo 1º, las cuales se declaran INEXEQUIBLES.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLES los artículo transitorios 1 y 2, así como el artículo 4º del proyecto de ley N° 81/02 Senado; 228/03 Cámara.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-307/04

LEY DE GASTOS DE ADMINISTRACION EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMO ELECTRONICO DE VOTACION E INSCRIPCION-Desconocimiento de reserva de iniciativa gubernamental respecto de fijación de plazos perentorios/LEY DE GASTOS DE ADMINISTRACION-Reserva de iniciativa a favor del Gobierno (Salvamento parcial de voto)

Nos vemos obligados a salvar parcialmente el voto en la sentencia, pues consideramos que la decisión mayoritaria, en cuanto admite la fijación de plazos perentorios para la puesta en marcha de un nuevo mecanismo de votación, desconoce la reserva de iniciativa que la Constitución establece a favor del gobierno en relación con las leyes que fijen los gastos de la administración, y es contraria a la jurisprudencia constitucional sobre la materia. La constitucionalidad de los plazos debía supeditarse a que los mismos no se interpretasen como un mandato imperativo para que el gobierno, año a año, incorpore en el proyecto de presupuesto las partidas de gasto que se desprenden del alcance de la ley, y que, por consiguiente, el nuevo mecanismo de votación sólo resultaría imperativo en Colombia a partir del momento en el que efectivamente sea implantado, previa la aprobación de las partidas presupuestales necesarias.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Reserva de iniciativa (Salvamento parcial de voto)

LEY DE GASTO PUBLICO-Iniciativa del Congreso para el trámite no impone al Gobierno inclusión en el presupuesto (Salvamento parcial de voto)/LEY DE PRESUPUESTO-Reserva de iniciativa en el Gobierno (Salvamento parcial de voto)

Ha sido uniforme, la doctrina de la Corte en señalar que si bien el Congreso tiene iniciativa para el trámite de leyes que comporten gasto público, la aprobación de las mismas tiene sólo un efecto habilitante, pero no puede tener el alcance de imponer al gobierno la inclusión en

el presupuesto de las partidas necesarias para hacer efectivo el gasto. La reserva de iniciativa en esta materia, se orienta, precisamente, a preservar la capacidad del gobierno para determinar las prioridades del gasto, de acuerdo con el plan de desarrollo de su iniciativa y conforme a su valoración sobre los requerimientos de la política macroeconómica, sin que pueda perderse de vista, por otra parte, que la iniciativa reservada del gobierno debe ejercerse de conformidad con los cánones constitucionales que prevén que el proyecto de presupuesto deberá corresponder al plan nacional de desarrollo; que en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo o que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva.

LEY DE PRESUPUESTO-Reserva de iniciativa en el Gobierno para inclusión de gastos (Salvamento parcial de voto)

GASTO PUBLICO-Forma como opera aprobación formal (Salvamento parcial de voto)

Se distinguen dos momentos diversos en la forma como opera en la práctica institucional la aprobación formal del gasto público. El primero, determinado por la existencia de un título que constituya fuente legítima para ordenar gasto; aspecto definido en el inciso 2º del artículo 346 de la Constitución, en donde se indican los fundamentos o los títulos de las partidas presupuestales: (i) créditos judicialmente reconocidos, (ii) gastos decretados conforme a ley anterior, o (iii) gastos propuestos por el Gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público, el servicio de la deuda o destinados a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo. El segundo momento, está definido por la inclusión de la partida presupuestal respectiva en la llamada ley anual del presupuesto, como una competencia radicada de manera exclusiva en el Gobierno Nacional.

GASTO PUBLICO-Razón de ser de diseño institucional de competencias en la Constitución (Salvamento parcial de voto)

Este diseño institucional de competencias de la Constitución de 1991 tiene una razón de ser muy concreta que está asociada a la naturaleza de ley anual del presupuesto. En primer lugar, esta ley tiene una evidente connotación temporal, lo que justifica que la reserva de la iniciativa en cabeza del Gobierno permita que esta autoridad adelante una previsión de cálculo respecto de los ingresos y de los egresos del Estado esperados y esperables. En segundo lugar, esta ley tiene un evidente contenido técnico, lo que justifica igualmente la reserva de iniciativa en cabeza del Gobierno, en la medida en que la valoración del momento económico supone un estudio detallado de todos los elementos que concurren en la definición y ejecución de la política económica del Estado. Y en tercer lugar, esta ley tiene un importante contenido de oportunidad que también justifica la reserva de iniciativa, en la medida en que permite que el Gobierno Nacional decida si es conveniente desde el punto de vista macroeconómico, la inclusión o no de ciertas partidas en el proyecto de presupuesto; esto, en la medida en que existan las condiciones fiscales necesarias que garanticen una ejecución racional, ordenada y sana del gasto público del Estado.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, nos vemos obligados a salvar parcialmente el voto en la sentencia de la referencia, pues consideramos que la decisión mayoritaria, en cuanto admite la fijación de plazos perentorios para la puesta en marcha de un nuevo mecanismo de votación, desconoce la reserva de iniciativa que la Constitución establece a favor del gobierno en relación con las leyes que fijen los gastos de la administración, y es contraria a la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

Sobre el particular, estimamos que la Corte debió haber adoptado la solución propuesta en la ponencia que originalmente había sido sometida a su consideración y conforme a la cual la constitucionalidad de los plazos contenidos en el artículo 3º del proyecto de ley estatutaria debía supeditarse a que los mismos no se interpretasen como un mandato imperativo para que el gobierno, año a año, incorpore en el proyecto de presupuesto las partidas de gasto que se desprenden del alcance de la ley, y que, por consiguiente, el nuevo mecanismo de votación sólo resultaría imperativo en Colombia a partir del momento en el que efectivamente sea implantado, previa la aprobación de las partidas presupuestales necesarias.

Los antecedentes de lo que se conoce como restricciones a la iniciativa del Congreso en materia de gasto público se remontan en Colombia a 1945, cuando se planteó la necesidad de imponer un límite a las facultades de los congresistas para incluir en el presupuesto partidas de gasto que no habían sido solicitadas por el Gobierno o para decretar gasto público de manera autónoma. Se introdujeron entonces en la Constitución unas modificaciones, que fueron reforzadas en la reforma constitucional de 1968, orientadas a evitar que el Congreso, de manera autónoma pudiera incorporar en el presupuesto partidas de gasto para inversiones, o ampliación de servicios, o decretar gasto público.

Tal esquema se desprende de la regla general conforme a la cual el Congreso tiene iniciativa legislativa salvo en las materias expresamente exceptuadas por la Constitución, las cuales, en cuanto que excepciones, son de interpretación restrictiva. De este modo, la previsión del artículo 154 de la Constitución que remite al numeral 11 del artículo 150 Superior, para disponer que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes por medio de las cuales se establezcan las rentas nacionales y los gastos de la administración, únicamente opera tratándose de la ley de presupuesto y no resulta predicable de leyes que no tengan formal y materialmente la virtualidad de establecer las rentas o fijar los gastos de la administración.

Sobre este particular la Corte, en la Sentencia C-343 de 1995 señaló que:

“Al respecto, debe señalarse que el tema de la iniciativa legislativa en materia de gasto público ha sido objeto de diversas discusiones y análisis a través de la historia constitucional colombiana. En principio, el debate recaía sobre la facultad que podría tener el Congreso de la República para decretar un gasto, o para incluir dentro de la respectiva ley de presupuesto determinados gastos públicos que no hubiesen sido definidos, estudiados o aprobados con antelación por el Gobierno Nacional. Asimismo, se planteaba la necesidad de que, al ser el

Gobierno el responsable de realizar el cálculo de las rentas y de los gastos, así como de ejecutar el presupuesto, entonces resultaba indispensable que únicamente el ejecutivo pudiese someter a consideración del legislativo el proyecto de ley de presupuesto. Esta última posición fue recogida en las reformas constitucionales de 1945 y 1968, principalmente, en las que se establecieron algunas limitaciones al Congreso de la República al momento de aprobar la respectiva ley anual de presupuesto. Era el caso, por ejemplo, de la prohibición de aumentar las partidas de gastos propuestas por el gobierno o la imposibilidad de reducir o eliminar las partidas de que trataba el numeral 4o del artículo 76 de la Constitución Política de 1886. De igual forma, a partir de la reforma de 1968, se prohibió a los congresistas presentar proyectos de ley relacionados con gastos, obras e inversiones públicas, es decir, se les quitó la iniciativa del gasto público.

La Asamblea Constituyente de 1991, en lo referente al gasto público, debatió sobre la necesidad de devolver la plenitud de la iniciativa legislativa al Congreso. Para ello, se planteó una distinción necesaria entre la capacidad para decretar un gasto y la posible competencia del legislador para presentar el proyecto de ley anual de presupuesto. Se concluyó a favor de la primera posibilidad, pero se mantuvo la iniciativa gubernamental en materia presupuestal.

Sobre el particular, el constituyente Hernando Yepes Arcila anotó:

“Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social, el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales; dos instancias capaces de refrenar la demagogia y manirrotismo parlamentarios.”³⁰

La distinción entre presupuesto y leyes que decretan gasto público quedó, pues, establecida en la Constitución Política de 1991. Lo anterior resulta relevante si se tiene en consideración que el artículo 154 superior, referente a la iniciativa legislativa, no estableció excepciones en favor del gobierno para la presentación de proyectos de ley en los que se decrete gasto público -como inversiones públicas-, salvo que se trate de alguno de los eventos contemplados en los numerales 3, 9 y 11 del artículo 150, que se ordene la participación en rentas nacionales o transferencias de las mismas, o que se autorice aportes o suscripciones del Estado a empresas comerciales o industriales, entre otros. Por tal motivo, debe reconocerse, entonces, que a partir de la vigencia de la Carta Política los congresistas readquirieron la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público.

De este modo, la Corte, a partir de las correspondientes disposiciones constitucionales, ha establecido, por una parte, que dentro del ámbito general de la iniciativa legislativa del Congreso está incluida la posibilidad de presentar proyectos de ley que comporten gasto público, pero, por otra, que tal posibilidad no conlleva la modificación o adición del

presupuesto general de la Nación -materia para la que sí existe reserva de iniciativa- sino que las leyes así aprobadas "... servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos"31.

Ha precisado la jurisprudencia constitucional que, si bien el Congreso está habilitado para, por su propia iniciativa, dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, tal gasto "... sólo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto"32, y que, por consiguiente, el cumplimiento material de una ley que comporte gasto público está supeditado a que se incorporen las partidas necesarias en la ley de presupuesto33, materia par la cual si existe reserva, por cuanto "[n]o se discute que respecto de la ley de presupuesto, la Constitución reserva al Gobierno la iniciativa exclusiva para presentarla (CP art. 154) y la atribución de aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (CP arts. 349 y 351)."34

En la Sentencia C-1339 de 200135, la Corte, sintetizando la jurisprudencia sobre la iniciativa en materia de gastos, señaló que "... a partir de la vigencia de la Carta Política, los congresistas tienen iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público. Lo anterior no les permite modificar ni adicionar el presupuesto general de la nación, pues este tipo de leyes sirven de título para que luego, por iniciativa gubernamental, las partidas necesarias para atender estos gastos, sean incluidas en la ley anual de presupuesto, sin contrariar los principios de coordinación financiera y disciplina fiscal. Prima entonces el principio de libertad en la iniciativa legislativa del Congreso y por tanto, éste puede dictar leyes que generen gasto público, siempre y cuando no ordenen apropiaciones presupuestales para arbitrar los recursos."

Ha sido uniforme, entonces, la doctrina de la Corte en señalar que si bien el Congreso tiene iniciativa para el trámite de leyes que comporten gasto público, la aprobación de las mismas tiene sólo un efecto habilitante, pero no puede tener el alcance de imponer al gobierno la inclusión en el presupuesto de las partidas necesarias para hacer efectivo el gasto. La reserva de iniciativa en esta materia, se orienta, precisamente, a preservar la capacidad del gobierno para determinar las prioridades del gasto, de acuerdo con el plan de desarrollo de su iniciativa y conforme a su valoración sobre los requerimientos de la política macroeconómica, sin que pueda perderse de vista, por otra parte, que la iniciativa reservada del gobierno debe ejercerse de conformidad con los cánones constitucionales que prevén que el proyecto de presupuesto deberá corresponder al plan nacional de desarrollo (C.P. Art. 346); que en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo (C.P. Art. 346) o que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva (C.P. art. 347).

A partir de las anteriores consideraciones, la Corte ha señalado que para establecer si el contenido de un determinado proyecto estaba sujeto a reserva de iniciativa es necesario analizar el objetivo de las expresiones utilizadas en el mismo, por cuanto "... si su objetivo

se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable.”³⁶

De esta manera, quienes salvamos el voto consideramos que, si bien mediante un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria se puede introducir una modificación a los mecanismos de inscripción y votación que comporte nuevos gastos a cargo de la Nación, la adopción de plazos perentorios para que el sistema entre a operar puede interpretarse en el sentido de que se le impone al gobierno la obligación de incorporar en los proyectos de ley de presupuesto, año tras año, las partidas necesarias para la puesta en marcha del nuevo sistema, hasta su total implantación, situación que, como se acaba de reseñar, resulta contraria a la Constitución por violar la reserva de iniciativa que en materia presupuestal existe a favor del Gobierno Nacional.

En este sentido, la decisión mayoritaria comporta una restricción, contraria a la Constitución y a la jurisprudencia, del ámbito de la reserva de iniciativa que en materia presupuestal existe a favor del gobierno. En una primera aproximación se tendría que, contrariamente a lo decidido por la Corte, los plazos previstos en el artículo 3º del proyecto de ley para la implantación del nuevo mecanismo de votación deberían haber sido declarados inexecutable, porque de los mismos se derivaría la necesidad de que el gobierno incorporase en los sucesivos proyectos de presupuesto las partidas necesarias para ese efecto. Sin embargo no es, necesariamente, ese el alcance de la mencionada disposición, como pasa a establecerse.

Debe tenerse en cuenta que, si bien una vez establecido un servicio a cargo del Estado, o estructurada de determinada manera una función pública, corresponde al gobierno, en la formulación del presupuesto, apropiar las partidas necesarias para su correcto funcionamiento, las cuales no podrán ser eliminadas o reducidas por el Congreso (C.P. Arts. 346 y 351), tal obligación no se extiende a las alteraciones que en los servicios ordinarios se introduzcan por ley de iniciativa parlamentaria que comporte nuevo gasto público, materia en la cual dicha ley sólo tiene un carácter habilitante para que el gobierno, dentro del margen de apreciación que la Constitución le confiere, incorpore las partidas necesarias para el efecto.

La anterior interpretación exigía realizar un doble condicionamiento para la exequibilidad, en lo pertinente, del proyecto estatutaria. Por una parte, los plazos previstos en el artículo 3º solamente podían haberse declarado executable en el entendido de que los mismos no comportaban un mandato imperativo al gobierno para incorporar en el presupuesto las partidas necesarias para implantar el mecanismo electrónico de inscripción y votación dentro de dichos plazos. Por otro lado, el anterior condicionamiento imponía una consideración sobre la vigencia del nuevo mecanismo de inscripción y votación.

De acuerdo con un entendimiento literal del texto del proyecto, antes de cinco años debería estar implantado el nuevo mecanismo, con lo cual, salvo las excepciones de carácter transitorio que el mismo proyecto contempla, con posterioridad a ese plazo, en Colombia

regiría el mecanismo electrónico de inscripción y votación. Sin embargo, si la implantación del nuevo mecanismo, no obstante los términos fijados en la ley, está supeditada a la apropiación de las partidas presupuestales necesarias para el efecto, la vigencia del mismo debía sujetarse a su efectiva implantación y no al plazo previsto en el proyecto.

De este modo, era necesario precisar que como la adopción de un nuevo mecanismo de inscripción y votación, con la incorporación al mismo de nueva tecnología, comporta, per se, nuevo gasto público, la ley por medio de la cual se adopta tal mecanismo no podía tener la virtualidad de sustituir de manera inmediata el que venía rigiendo, sino que, se repite, debía tomarse como una habilitación para que tal sistema entrase a regir cuando la disponibilidad de recursos lo permitiese, momento hasta el cual continuaría rigiendo el mecanismo que actualmente está en operación.

De este modo, en concepto de quienes salvamos el voto, (i) las disposiciones del proyecto en las cuales se establecen plazos para la implantación del nuevo mecanismo de inscripción y votación habrían de haberse declarado exequibles, pero bajo el entendido de que ellas no comportan un mandato que afecte la iniciativa reservada del gobierno en materia presupuestal, y (ii) el establecimiento de un sistema electrónico de inscripción y votación debía haberse declarado exequible, pero en el entendido de que el mismo comporta una habilitación para su implantación, pero que su vigencia está supeditada a la efectiva puesta en marcha del mecanismo, previa aprobación de las partidas presupuestales que sean necesarias, momento hasta el cual continuaría rigiendo el mecanismo de inscripción y votación que había venido operando con anterioridad a la aprobación del proyecto de ley objeto de revisión.

La decisión de la que nos apartamos puede dar lugar a un vacío legislativo, porque, de acuerdo con el proyecto que se ha declarado exequible, en un plazo de cinco años debe operar en Colombia el sistema de votación electrónica descrito en la ley. Sin embargo, si ello no es posible por limitaciones presupuestales, y si el Congreso no extiende el plazo previsto en el proyecto de ley, como sugiere la decisión mayoritaria, se produciría un vacío en materia de legislación electoral, porque al paso que la ley dispone con carácter imperativo la vigencia del sistema electrónico, el Estado carecería de los recursos para ponerlo en marcha.

Dicho vacío, en ese escenario, sólo podría evitarse, si el gobierno, año a año, incorpora en el proyecto de presupuesto, y el Congreso las aprueba, las partidas necesarias para la puesta en marcha del nuevo mecanismo. Esa imposición, sin embargo, como hemos expresado, es contraria a la reserva de iniciativa que sobre la materia existe a favor del gobierno y limita de manera significativa su autonomía para proyectar, de acuerdo con el orden de prioridades que haya plasmado en el Plan de Desarrollo, los requerimientos de gasto público.

Con base en lo anteriormente expuesto, concluimos lo siguiente:

1. El diseño institucional en materia de gasto público en la Constitución de 1991 implicó una redistribución de las competencias en cabeza de las principales autoridades del Estado. En el marco del principio de legalidad del gasto, el Constituyente autorizó al Congreso de la República para decretar gastos sin el concurso del Gobierno Nacional, eliminándose así el principio de reserva absoluta del gasto en cabeza del Gobierno Nacional (inc. 2 art. 346 CN); como correlato que garantizara el necesario equilibrio de tales competencias, el

Constituyente conservó la iniciativa de inclusión de los gastos en la ley del presupuesto, de manera exclusiva, en cabeza del Gobierno Nacional (arts., 150 nl. 11, 154, 346, 347, 348 y 351 CN).

2. Se distinguen así dos momentos diversos en la forma como opera en la práctica institucional la aprobación formal del gasto público. El primero, determinado por la existencia de un título que constituya fuente legítima para ordenar gasto; aspecto definido en el inciso 2º del artículo 346 de la Constitución, en donde se indican los fundamentos o los títulos de las partidas presupuestales: (i) créditos judicialmente reconocidos, (ii) gastos decretados conforme a ley anterior, o (iii) gastos propuestos por el Gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público, el servicio de la deuda o destinados a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo. El segundo momento, está definido por la inclusión de la partida presupuestal respectiva en la llamada ley anual del presupuesto, como una competencia radicada de manera exclusiva en el Gobierno Nacional.

3. Dicha redistribución de competencias encuentra su expresión en la regla general según la cual el Congreso tiene iniciativa legislativa, salvo en las materias expresamente exceptuadas por la Constitución, que, en cuanto excepciones, son de interpretación restrictiva. De este modo, la prescripción del artículo 154 de la Constitución que remite al numeral 11 del artículo 150 Superior, según el cual “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a las que se refieren los numerales... 11 ... del artículo 150” solo aplica respecto de las leyes por medio de las cuales se establezcan las rentas nacionales y los gastos de la administración. De manera alguna resulta aplicable a otro tipo de leyes que no tengan formal y materialmente la finalidad de establecer tales rentas o fijar dichos gastos.

4. Por otra parte, la Corte ha precisado que, si bien el Congreso por su propia iniciativa está habilitado para dictar leyes que tengan como propósito generar gasto público, tal gasto “... sólo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto”³⁷, y que, por consiguiente, la realización efectiva de los mandatos de una ley que comporte gasto público está supeditada a que se incorporen las partidas necesarias en la ley de presupuesto³⁸. Materia para la cual si existe reserva, por cuanto “...no se discute que respecto de la ley de presupuesto, la Constitución reserva al Gobierno la iniciativa exclusiva para presentarla (CP art. 154) y la atribución de aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (CP arts. 349 y 351).”³⁹

Así mismo, la Corte ha señalado que, para establecer si el contenido de una ley o de un proyecto de ley tiene una reserva de iniciativa en cabeza del gobierno, es necesario analizar el propósito de las expresiones utilizadas en su texto, ya que “...si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable.”⁴⁰

5. Este diseño institucional de competencias de la Constitución de 1991 tiene una razón de

ser muy concreta que está asociada a la naturaleza de ley anual del presupuesto. En primer lugar, esta ley tiene una evidente connotación temporal, lo que justifica que la reserva de la iniciativa en cabeza del Gobierno permita que esta autoridad adelante una previsión de cálculo respecto de los ingresos y de los egresos del Estado esperados y esperables. En segundo lugar, esta ley tiene un evidente contenido técnico, lo que justifica igualmente la reserva de iniciativa en cabeza del Gobierno, en la medida en que la valoración del momento económico supone un estudio detallado de todos los elementos que concurren en la definición y ejecución de la política económica del Estado. Y en tercer lugar, esta ley tiene un importante contenido de oportunidad que también justifica la reserva de iniciativa, en la medida en que permite que el Gobierno Nacional decida si es conveniente desde el punto de vista macroeconómico, la inclusión o no de ciertas partidas en el proyecto de presupuesto; esto, en la medida en que existan las condiciones fiscales necesarias que garanticen una ejecución racional, ordenada y sana del gasto público del Estado.

En este sentido, esta visto cómo el Gobierno, en desarrollo de su competencia de elaboración del proyecto de ley anual del presupuesto, debe consultar necesariamente las particularidades del momento histórico de la economía, la fluctuación de las variables macroeconómicas, la situación fiscal del Estado y la eventual necesidad de atender especiales contingencias.

6. De aceptarse la respetable tesis mayoritaria, y en el evento en que la misma desborde los límites establecidos en el presente fallo, tendríamos que aceptar en adelante, que el Gobierno Nacional está en la obligación jurídica de incluir en la ley anual del presupuesto todo gasto decretado por el Congreso. Circunstancia que desvertebra el sistema de competencias en materia de gasto público diseñado por el Constituyente de 1991. Por esta vía el Congreso terminaría abrogándose la facultad de determinar el contenido específico y concreto de las leyes anuales del presupuesto.

7. Por otra parte, asumir que todo gasto decretado por el Congreso es una obligación legal y no una simple habilitación al Gobierno, podría implicar que el propio Gobierno se vea eventualmente forzado al incumplimiento de sus obligaciones constitucionales en materia de gasto público y elaboración del presupuesto, ya sea afectando los rubros para el funcionamiento de las ramas del poder público (inc 2º del art., 364 CN) o afectando las partidas destinadas a atender el gasto público social (art. 350 CN) que, según la propia Constitución, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación, y no puede ser reducido porcentualmente en su componente de inversión.

Fecha ut supra

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

SALVAMENTO Y ACLARACIÓN DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS ALFREDO BELTRÁN SIERRA Y CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-307 DE 30 DE MARZO DE 2004

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Requisitos para aprobación, modificación o derogación (Salvamento de voto y Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Efectividad exige absoluta claridad sobre aprobación por la mayoría absoluta (Salvamento de voto y Aclaración de voto)

CERTIFICACION DE SECRETARIOS DE COMISIONES Y PLENARIAS DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS-No expresión clara y precisa de resultados de votaciones (Salvamento de voto y Aclaración de voto)

PROYECTO DE LEY-No establecimiento de existencia de quórum deliberatorio (Salvamento de voto y Aclaración de voto)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-No demostración de votación por mayoría absoluta (Salvamento de voto y Aclaración de voto)

Por no encontrarse debidamente demostrada la votación de este proyecto de ley por mayoría absoluta, pues no aparece certidumbre sobre el número de votos afirmativos y negativos que permitan la comparación con la totalidad de los integrantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, ni la de las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, estimamos que debería haberse declarado la inconstitucionalidad de este proyecto de ley estatutaria, lo que no se hizo por la Corte.

Los suscritos magistrados, con el acatamiento debido a las decisiones de la Corte Constitucional, nos vemos precisados a salvar y aclarar nuestro voto en relación con la Sentencia C-307 de 30 de marzo de 2004, mediante la cual se realizó por la Corte la revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 081/02 Senado y 228/03 Cámara “por medio de la cual se establece un mecanismo de inscripción y votación para garantizar el libre ejercicio de este derecho en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional”, por las razones que a continuación se indican:

1ª. Como es suficientemente conocido, la Constitución de 1991 creó la categoría específica de “leyes estatutarias” en nuestra legislación por medio de las cuales se deben regular las materias señaladas de manera expresa por el artículo 152 de la Carta, entre ellas lo relativo a las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, según lo establecido en el literal d) de la norma constitucional acabada de citar.

Mediante tales leyes, conforme se expresó en sesión del 22 de mayo de 1991 en la Comisión Tercera de la Asamblea Constituyente, se persigue que el legislador fije “la estructura legal adecuada para regular materias atinentes a los derechos fundamentales, la administración de justicia, el régimen electoral y la participación ciudadana. Añádase a lo anterior que un mandamiento de esa naturaleza tiene la virtud de liberar el texto constitucional de la regulación detallada” propia de los delicados asuntos que la Constitución confía al desarrollo

ulterior mediante leyes estatutarias, que vienen a ser así una regulación directamente complementaria y de desarrollo de las trascendentales materias que a ella se confían.

2ª. Precisamente por tratarse de leyes destinadas a poner en marcha derechos y principios constitucionales de profunda trascendencia jurídico-política y social, la Constitución exige en su artículo 153 que para su aprobación, modificación o derogación que se expidan con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara, así como que su trámite se efectúe dentro de una sola legislatura, y que, adicionalmente, se realice por la Corte Constitucional la revisión previa sobre la exequibilidad del proyecto.

3ª. Siendo ello así, la revisión constitucional previa de cualquier proyecto de ley estatutaria incluye tanto lo atinente a su tramitación como lo referente al contenido material de sus disposiciones.

Por lo que hace al requisito de su aprobación por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara, ese control exige que por la Corte Constitucional se pueda establecer con absoluta claridad el número de votos afirmativos y negativos emitidos tanto en las Comisiones como en las Plenarias de las Cámaras.

De esta manera, para que la Corte Constitucional pueda ejercer de manera efectiva el control de constitucionalidad que la Constitución le exige sobre las leyes estatutarias, debe aparecer con absoluta claridad en las actas respectivas el resultado de la votación para que luego pueda establecerse si se alcanzó o no el número de votos requerido para conformar la mayoría absoluta que para la aprobación de tal especie de leyes se exige por el artículo 153 de la Carta Política, en armonía con lo dispuesto por los artículos 204 y 205 de la Ley 5ª de 1992.

No obstante la claridad de la exigencia constitucional, en este caso concreto las certificaciones expedidas por los Secretarios de las Comisiones y de las Plenarias sobre el trámite del proyecto de ley estatutaria objeto de control por la Corte en esta oportunidad, no expresan de manera clara y precisa cuál fue el resultado de las respectivas votaciones. Así, en la constancia expedida por el Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se limita a expresar que el proyecto fue aprobado "... con la mayoría exigida en el artículo 153 de la Constitución Nacional" como se afirma en la consideración que aparece en el ordinal 3.2.3. de las consideraciones de la Sentencia, en la cual también se afirma que "ninguna de las certificaciones que obran en el expediente es explícita en relación con el requisito de la mayoría absoluta de los integrantes de la respectiva Corporación, para la aprobación de los proyectos de ley estatutaria".

En tales circunstancias, no podemos compartir la conclusión a que llega la Corte para dar por establecido lo que evidentemente no aparece en el trámite legislativo. No es suficiente, como salta a la vista, la existencia de quórum deliberatorio en una sesión para concluir que si el Secretario hace la atestación de haber sido votado el proyecto con la mayoría exigida en la Constitución, ésta efectivamente se cumplió de esa manera. Bien puede ocurrir, -como por lo demás ocurre con frecuencia- que a pesar de la existencia de quórum deliberatorio y, aún de quórum decisorio, la mayoría con la cual se vote un proyecto de ley no alcance sin embargo a configurar la mayoría absoluta, esto es la mitad más uno de la totalidad de los integrantes de la respectiva Corporación.

En virtud de lo dicho, los suscritos magistrados por no encontrarse debidamente demostrada la votación de este proyecto de ley por mayoría absoluta, pues no aparece certidumbre sobre el número de votos afirmativos y negativos que permitan la comparación con la totalidad de los integrantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, ni la de las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, estimamos que debería haberse declarado la inconstitucionalidad de este proyecto de ley estatutaria, lo que no se hizo por la Corte. Por ello, en este aspecto salvamos nuestro voto.

4ª. Con todo, como quiera que la votación en la Sala Plena de la Corte Constitucional el 30 de marzo de 2004 al considerar el proyecto que se convirtió en la Sentencia C-307 de esa fecha, se realizó primero sobre el trámite del proyecto y después sobre su contenido material, aclaramos entonces que no habiendo prosperado la inconstitucionalidad por la falta de comprobación de la mayoría absoluta exigida por el artículo 153 de la Carta, al revisar el contenido material de dicha ley compartimos las decisiones contenidas en los numerales 1º, 2º, 3º y 4º del fallo, adoptadas con nuestro voto. Pero luego de haberse resuelto primero en relación con el trámite del proyecto objeto de la revisión constitucional al que se refiere esta sentencia.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Salvamento y Aclaración de voto a la Sentencia C-307/04

LEY EN MATERIA DE GASTO PUBLICO-Expedición por el Congreso sin el aval del Gobierno que obliga inclusión en el presupuesto (Salvamento de voto y Aclaración de voto)

El Congreso, puede expedir una ley en materia de gasto público sin que requiera el aval del Gobierno, lo cual obliga a su inclusión en el presupuesto inmediatamente siguiente.

GASTO PUBLICO-Regla general y excepción en materia de iniciativa (Salvamento de voto y Aclaración de voto)

La regla general en nuestro sistema constitucional es que el Congreso es quien tiene la iniciativa en materia de gasto público y excepcionalmente el Gobierno Nacional.

SISTEMA DE IDENTIFICACION EN MATERIA ELECTORAL-Modalidades diversas (Salvamento de voto y Aclaración de voto)

No es cierto que exista un único sistema de identificación, por cuanto hay diversas modalidades y la contemplada en el proyecto de ley es apenas una de ellas.

Referencia: expediente PE-018

Magistrados Ponentes:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Dr. ALFREDO BELTRAN SIERRA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito Magistrado salva y aclara parcialmente el voto por las siguientes razones:

1. Por compartir íntegramente los argumentos expuestos en el Salvamento de voto y Aclaración de voto, presentado por los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández, me adhiero a él.
2. El Congreso puede expedir una ley en materia de gasto público sin que requiera el aval del Gobierno, lo cual obliga a su inclusión en el presupuesto inmediatamente siguiente.

La regla general en nuestro sistema constitucional es que el Congreso es quien tiene la iniciativa en materia de gasto público y excepcionalmente el Gobierno Nacional. En efecto, considero que no es cierto que quien fija las rentas y los gastos sean los gobiernos ya que la tradición jurídica ha sido la contraria, es decir, ha correspondido al Congreso como órgano democrático y representativo, lo cual tiene su origen desde la Carta Magna de 1215. No hay impuesto sin representación y las políticas presupuestales de los gobiernos pasan por la aprobación en el Congreso. Las leyes obligan y las que ordenan gasto público también, de lo contrario quedaría su cumplimiento supeditado a la voluntad del gobernante de turno. En una democracia quien tiene la primacía es el órgano legislativo y así lo quiso el Constituyente de 1991 en materia de gasto público. Hay fórmulas para equilibrar el presupuesto y una de ellas puede ser, utilizar la técnica legislativa de la derogatoria de la ley en el caso de que no se pueda cumplir con los gastos impuestos por otra ley y agotado previamente el mecanismo de obtención de los recursos.

De otra parte, manifiesto que no es cierto que exista un único sistema de identificación, por cuanto hay diversas modalidades y la contemplada en el proyecto de ley es apenas una de ellas.

El mecanismo electrónico de votación e inscripción previsto en el proyecto de ley estatutaria no es el único sistema existente ni tampoco es el que establece el artículo 258 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, por lo que el Legislador puede señalar otros mecanismos. De otra parte, considero que el artículo 120 de la Constitución, indica como está conformada la Organización Electoral.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Ver Sentencia C-295 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

2 Sentencia C-179 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

4 Suele ser frecuente la tendencia a asimilar, en su configuración, los principios de identidad y de consecutividad con el principio de unidad de materia. Sin embargo, es claro para la Corte que ellos responden a conceptos distintos y que resulta posible, por ejemplo que un proyecto de ley, no obstante que se aprueba idéntico en los cuatro debates legislativos, y satisface, por consiguiente, las exigencias de los principios de identidad y de consecutividad, sea contrario al principio de unidad de materia por contener asuntos que carecen de relación de conexidad entre sí. Y por el contrario, puede ocurrir que una ley que, analizada en su contenido, no resulte contraria al principio de unidad de materia, por cuanto todos los temas a los que ella se refiere tienen una clara relación de conexidad, en el análisis del trámite legislativo se encuentre que se desconocieron los principios de identidad y de consecutividad porque a lo largo de los debates se introdujeron asuntos que no obstante su general relación de conexidad con la materia del proyecto, no la tienen de manera específica con aquello que fue discutido y aprobado en el primer debate. Así, mientras que el principio de unidad de materia, no obstante que se exige desde la presentación misma del proyecto, es una condición que se predica de la ley como tal, o del proyecto definitivo aprobado en el caso del control previo de constitucionalidad, los principios de identidad y de consecutividad, se refieren, típicamente a condiciones del trámite de los respectivos proyectos.

5 C-709 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz.

6 Cfr. Sentencias C-008/95, C-167/93, C-376/95, C-222/97, C-702/99, C-1488/00, C-198/01, C-737/01 y C-198/02.

7 Sentencia C-293 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

8 Por ejemplo, respecto del aval necesario del Ministro de Hacienda y Crédito Público en relación con los proyectos de ley que decreten gasto público, la Corte indicó que "(l)a iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos. Algunos miembros del Congreso de la República sí podían presentar el proyecto de ley bajo examen y, por ende, podían también ordenar la asignación de partidas para la reparación y manutención del Templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla. Naturalmente, en virtud de lo expuesto, tanto la Constitución como la ley exigen que la ejecución del gasto decretado en ese proyecto dependa de su inclusión en el presupuesto general de la Nación, para lo cual necesariamente habrá de contarse con la iniciativa o con la autorización expresa del Gobierno Nacional, en particular la del señor ministro de Hacienda y Crédito Público. Esta Corte declarará la exequibilidad formal del proyecto de ley, en cuanto no era necesaria la iniciativa o el aval gubernamental para el trámite legislativo del mismo." (Sentencia C-343/95. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.)

9 Así, por ejemplo, la sentencia C-1339 de 2001 (MP Rodrigo Uprimny Yepes) declaró infundadas unas objeciones presidenciales contra una ley que ordenaba al gobierno nacional realizar una construcción. En dicha sentencia la Corte consideró lo siguiente: "Sintetizando la jurisprudencia sobre la iniciativa en materia de gastos, puede concluirse que a partir de la vigencia de la Carta Política, los congresistas tienen iniciativa para presentar proyectos de

ley que decreten gasto público (Ver sentencia C-343/95, sobre el alcance de la iniciativa legislativa y del principio de legalidad en materia de gasto público consultar, entre otras, las sentencias C-488/92, C-057/93, C-073/93 y C-270/93).. Lo anterior no les permite modificar ni adicionar el presupuesto general de la nación, pues este tipo de leyes sirven de título para que luego, por iniciativa gubernamental, las partidas necesarias para atender estos gastos, sean incluidas en la ley anual de presupuesto, sin contrariar los principios de coordinación financiera y disciplina fiscal. Prima entonces el principio de libertad en la iniciativa legislativa del Congreso y por tanto, éste puede dictar leyes que generen gasto público, siempre y cuando no ordenen apropiaciones presupuestales para arbitrar los recursos. (Ver Sentencias C-490/94 y C-343/95)”

10 MP Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil. En dicha sentencia la Corte declaró exequible una disposición que autorizaba al Gobierno para “incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, apropiaciones presupuestales (...) que permitan la ejecución de (...) obras [específicas] de infraestructura en el Municipio de Condoto (...)” Las objeciones presidenciales radicaban en que el Proyecto de Ley vulneraba el artículo 21 de la Ley Orgánica 60 de 1993, en el cual se prohibía “incluir apropiaciones para ser transferidas a las entidades territoriales, que tengan como destino financiar los proyectos que se encuentran dentro de la órbita exclusiva de los municipios.”

11 Corte Constitucional, Sentencia C-197 de 2001.

12 Corte Constitucional, Sentencia C-360 de 1996.

13 C-425 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

14 C-1338 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schelsinger.

15 Sentencia C-114 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz.

16 Sentencia C-523 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

17 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

18 Cita en concreto la Sentencia C-011 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

19 C-295 de 2002.

20 Esta denominación se utiliza en España, en relación con las leyes orgánicas, a propósito de la discusión sobre si la inclusión en una ley orgánica de asuntos que materialmente no estén sujetos a esa reserva especial implica dotarlas hacia el futuro de esa misma rigidez. El mismo problema se ha planteado allí en relación con los Estatutos de Autonomía.

21 C-295 de 2002.

22 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

23 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

24 Sentencia C-805 de 2001.

25 Artículo 257, numeral 3 constitucional.

26 Artículo 371, inciso 2 de la Constitución.

27 Artículo 265, numeral 9 constitucional.

28 Artículo 268, numerales 1 y 12.

29 Sentencia C-089 de 1984, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esa Sentencia, la Corte examinó la constitucionalidad del proyecto de la Ley Estatutaria por medio de la cual se expidió el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos y señaló que la exequibilidad de la facultad contenida en el artículo 10 del proyecto conforme a la cual correspondía al Consejo Nacional Electoral reglamentar las consultas internas de los partidos se condicionaba al entendido de que se entendiera que tal reglamento se refiere a aspectos de detalle y de mera ejecución en aspectos técnicos. Esa competencia reglamentaria residual, eminentemente técnica podría predicarse también de la facultad contenida en la Ley 130 de 1994 de reglamentar anualmente la distribución de los previstos en la ley para la financiación de los partidos.

30 Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 67, Sábado 4 de mayo de 1991, pág 5.

31 Sentencia C-197 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara

32 Sentencia C- 490 de 1994

33 Idem.

34 Idem.

35 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes

36 Sentencia C-1339 de 2001

37 Sentencia C-490 de 1994

38 Sentencia C-490 de 1994

39 Sentencia C-490 de 1994.

40 Sentencia C-1339 de 2001.