

Sentencia C-955/01

SUFRAGIO-Concepto

SUFRAGIO-Sujeción a reglas

CENSO ELECTORAL-Composición/TERRITORIOS NACIONALES-División en circunscripciones

CUOCIENTE ELECTORAL-Determinación/CUOCIENTE ELECTORAL-Finalidad

El cuociente electoral resulta de dividir los votos válidos emitidos en cada circunscripción entre el número de curules por ser ocupadas. Seguidamente, con el fin de determinar el número de curules que corresponde ocupar a cada partido, se calcula el número de veces que el cuociente cabe en el número los votos obtenidos por cada lista. A los mayores residuos, corresponden sucesivamente los puestos que no fueron adjudicados directamente por el sistema del cuociente. El propósito central de la figura es que la voluntad del pueblo se vea reflejada cuantitativa y proporcionalmente en la composición de las corporaciones públicas de extracción democrática.

PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL

DERECHO DE PARTICIPACION DEMOCRATICA-Organizaciones diferentes a los partidos que constituyen manifestación

FORMAS DE ORGANIZACION POLITICA CIUDADANA

SISTEMA DEMOCRATICO PARTICIPATIVO-Formas diversas

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Universal y expansivo

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Nuevas vías de expresión

Es precisamente la tendencia expansiva de los mecanismos de participación ciudadana la que ha propiciado la construcción de nuevas vías de expresión a través de las cuales los asociados pueden manifestar su opinión política, que trascienden los modelos tradicionales, como son los movimientos políticos, las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos.

PARTICIPACION DEMOCRATICA-Tipologías diversas

PARTICIPACION DEMOCRATICA-Partidos, movimientos y grupos

LEGISLADOR-Imprecisión semántica

PARTIDOS POLITICOS-Características

MOVIMIENTOS POLITICOS-Concepto/PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Distinción y asimilación

Los movimientos políticos, por su parte, son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente que se proponen influir en la formación de la voluntad política y/o participar en las elecciones. Los movimientos políticos comparten con los partidos políticos una cualidad que los diferencia de las demás organizaciones avaladas por la normatividad: la posibilidad de ostentar personería jurídica. La característica esencial que identifica y asimila a los partidos políticos y a los movimientos políticos, de acuerdo con los acercamiento conceptuales hechos por la ley y por la sentencia de la Corte, es el rasgo de organización que ambos comparten.

DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA-Inclusión de grupos sociales significativos

PARTICIPACION DEMOCRATICA-Criterio expansivo/PARTICIPACION DEMOCRATICA-Vías de expresión distintas a tradicionales

La Corte Constitucional, en desarrollo del criterio expansivo de la participación democrática, reconoce como ajustado a la Carta el hecho que la opinión política de los ciudadanos pueda manifestarse a través de vías de expresión distintas a las ofrecidas tradicionalmente por los partidos; y que en tanto el debate político es un fenómeno esencialmente dinámico, también se reconoce la efectividad de la opinión ciudadana que se congrega para intervenir directamente en la conformación del poder público. Este reconocimiento es constitucional.

DERECHO A ELEGIR Y SER ELEGIDO-Ejercicio por ciudadano o indirectamente por agrupación

ACTIVIDAD POLITICA-Legitimación para intervención

PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL-Extensión/DERECHO DE PARTICIPACION

DEMOCRATICA-Organismos sociales, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos

Los organismos o las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos pueden manifestarse y actuar políticamente, lo cual incluye la posibilidad de designar, postular e inscribir candidatos o listas de candidatos a los cargos de elección popular. En estos términos, la Corte considera que el principio de representatividad proporcional debe ser aplicado de forma extensiva y debe favorecer las propuestas políticas contenidas en las listas de candidatos presentadas, con sujeción a la ley, por los movimientos políticos, las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos.

NORMA PRECONSTITUCIONAL-Determinación de exequibilidad

TRANSITO CONSTITUCIONAL-Transformaciones

TRANSITO CONSTITUCIONAL-No abolición total del régimen jurídico preexistente

El proceso de tránsito constitucional no implica una abolición total del régimen jurídico preexistente, sino una exigencia de subordinación del mismo a los cánones del nuevo esquema superior.

PREVALENCIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Incompatibilidad material/TRANSITO CONSTITUCIONAL-Terminología del régimen naciente

NORMA ACUSADA EN TRANSITO CONSTITUCIONAL-Determinación de exequibilidad/NORMA ACUSADA EN TRANSITO CONSTITUCIONAL-Falta de coincidencia terminológica o formal

Lo que determina la inexecutableidad de la norma que hace tránsito de un régimen constitucional a otro es la incompatibilidad material o sustancial que aquella tenga con el nuevo sistema y no la simple falta de coincidencia terminológica o formal que pueda existir entre ambos.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA PRECONSTITUCIONAL-Múltiples interpretaciones/PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Aplicación

Si la norma preconstitucional sometida a juicio admite, dentro de sus múltiples interpretaciones, una que resulta compatible materialmente con los lineamientos del régimen constitucional al cual se incorpora, es deber del juez constitucional mantenerla en el ordenamiento jurídico, al punto que, si resulta necesario, se condicione su entendimiento en el sentido que le dé armonía con el régimen superior.

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DEMOCRATICA-Extensión

La Corte ha entendido que el principio de proporcionalidad democrática, que se manifiesta a través del concepto instrumental del cociente electoral, se predica tanto de los partidos políticos como de las demás organizaciones, sociales o políticas -más o menos estructuradas-, que persiguen un fin político -mas o menos permanente-, e intervengan en una contienda electoral con sujeción a la Ley mediante la presentación de listas.

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DEMOCRATICA-Comprende los grupos políticos

PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL-Adjudicación de puestos para corporaciones públicas con base en listas de candidatos

DERECHO VIVIENTE-Alcance

DERECHO VIVIENTE-Interpretación dada a la norma por el Consejo de Estado

NORMA ACUSADA-Cargo por indebida aplicación de normas por Consejo de Estado

Referencia: expediente D-3438

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º numeral 5º (parcial) del Decreto 2241 de 1986.

Actor: César Augusto Curvelo Beleño

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., seis (6) de septiembre de dos mil uno (2001)

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-1 de la Constitución Política, el ciudadano César Augusto Curvelo Beleño demandó la expresión “y grupos políticos”, contenida en el artículo 1º, numeral 5º del Decreto 2241 de 1986, por considerarla contraria a los artículos 172, 263, 264 y 265 de la Constitución Política.

Cumplidos los trámites procesales y legales propios del proceso de constitucionalidad, la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, procede a decidir acerca de la demanda de referencia.

II. TEXTO OBJETO DE REVISION

Se transcribe a continuación el texto de las disposiciones pertinentes, y se subraya y resalta la expresión demandada.

“Decreto 2241 de 1986

“ Por el cual se adopta el Código Electoral”

“Artículo 1º

“(...

“5. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. Dentro del marco del sistema del cuociente electoral, las corporaciones escrutadoras asegurarán la representación proporcional de los partidos y grupos políticos expresadas en las urnas conforme al artículo 172 de la Constitución Nacional.”

III. LA DEMANDA

El demandante advierte que la expresión “grupos políticos” contenida en la norma acusada, es incompatible con la de “partidos políticos”, adoptada por la Constitución Política de 1991, por lo que aquella debe entenderse derogada por ésta.

Puntualiza que los partidos o movimientos políticos están integrados, a su vez, por grupos políticos, pero que la Constitución del 91 le dio representatividad a los primeros, no a los

últimos.

Advierte que la composición de las corporaciones públicas debe hacerse con base en la votación obtenida por los “partidos” políticos, mas no por los “grupos” que los integran, pues aquellos, como colectividad, son los únicos autorizados por la Constitución para presentar las listas a los cargos de elección popular.

Además, el actor solicita que la Corte Constitucional, en su providencia, establezca la necesidad de que la Registraduría Nacional del Estado Civil sólo reciba una lista de candidatos por cada partido o movimiento político que pretenda someterse a elecciones, pudiendo, no obstante, colaborar con dichos movimientos para unificar, mediante consultas internas, la lista que pretendan poner a consideración de los electores.

El impugnante censura la jurisprudencia del Consejo de Estado (cita la decisión del Expediente 106 del 28 de mayo de 1987) según la cual, “la adjudicación de los puestos se realiza a las listas y no a los partidos”, pues juzga que con ella se contradice el espíritu del artículo 263 de la Carta Política, que reconoce la representatividad de los partidos y movimientos políticos y no de las listas.

IV. INTERVENCION

1. Intervención del Ministerio del Interior

Nancy L. González Camacho, en representación del ministerio de la referencia, intervino en el proceso para solicitar a la Corte que declare ajustada a la Constitución la norma demandada.

En concepto de la interviniente, La Carta del 91 no sólo autorizó el derecho a constituir partidos políticos sino también movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna. Sostiene que según el demandante, los grupos políticos no son sujetos del principio de proporcionalidad representativa señalada en el numeral 50 del artículo 1º del Decreto 2241 de 1986, por cuanto la constitución política sólo se refiere partidos políticos, cuando lo cierto es que el artículo 108 del estatuto constitucional dispone que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos y para ello, la ley podrá establecer requisitos que garanticen la seriedad de las inscripciones de los candidatos.

Recuerda que el “Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos (Ley 130 de marzo 23 de 1994) establece igualmente, que las Asociaciones de todo orden, que por decisión de su asamblea general resuelvan constituirse en movimientos y organizaciones sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos.”

Así las cosas, dice, “se puede concluir que la Constitución de 1991 y la Ley 130, permite la inscripción de candidaturas bien sea avaladas por partidos o movimientos políticos con personería jurídica reconocida o por asociaciones de todo orden que se constituyan en movimiento u organismos sociales por grupos significativos de ciudadanos o de manera independiente.”

Finalmente, sostiene que el sistema de cuociente electoral se aplica a las listas electorales y no a los partidos o movimientos políticos, tal como se desprende del sentido claro de la norma constitucional.

2. Registraduría Nacional del Estado Civil

Gilma Galván Coley, actuando en representación del organismo de la referencia, solicitó a la Corte en su intervención, declarar exequible el aparte acusado de la norma. Considera la entidad que a pesar de ser anterior a la Carta Política del 91, el principio de proporcionalidad consagrado en el artículo demandado está acorde con los cánones constitucionales que ilustran el sistema electoral colombiano.

Sostiene además que, conforme con los artículos 1º, 107 y 108 de la Carta, la organización democrática y participativa del pueblo colombiano admite la posibilidad de que todos los partidos, movimientos políticos y grupos de ciudadanos presenten sus candidaturas para ser sometidas a la decisión de los electores.

A su juicio, la expresión “políticos” usada por el constituyente, no debe interpretarse de manera restringida en el sentido que sólo se refiere a los partidos políticos, sino en su amplia acepción que cubre también a los grupos de ciudadanos que desean entrar a la vida política de la Nación.

“El término grupos políticos no puede entenderse aplicado solamente a aquellas divisiones que operan al seno de los partidos políticos, sino que también hace relación a los grupos significativos de ciudadanos ‘asociaciones, cooperativas, en fin, grupos de persona que deseen participar en la actividad política del Estado”, agrega.

Finalmente, pone de manifiesto que el artículo 9 de la Ley 130 de 1994 reconoce y admite la inscripción de listas para corporaciones públicas, sea avaladas por partidos y movimientos políticos con personería jurídica, como por asociaciones que se constituyan en movimientos u organismos sociales, así como por grupos de ciudadanos que decidan ingresar en el debate electoral.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Para el señor procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, la norma objeto de demanda se encuentra en concordancia con las normas constitucionales invocadas, pues son los propios preceptos superiores –particularmente los artículos 107 y 108 de la Carta- los que establecen que, en aras de universalizar y expandir la participación democrática de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, pueden éstos agruparse en asociaciones políticas sin personería jurídica, con el fin de aspirar a los cargos de elección popular en las corporaciones públicas.

En estas condiciones, sostiene que la norma atacada no fue derogada por la Constitución de 1991 y que, antes bien, aquella repite, con diferencia de una o dos expresiones, el artículo 263 de la Constitución vigente.

Finalmente, la Procuraduría estima que la Corte Constitucional carece de competencia para analizar el reproche elevado por el demandante contra la jurisprudencia del Consejo Estado según la cual, es viable la inscripción hecha por grupos políticos de listas de candidatos a cargos de elección popular, pues la función de control constitucional no se extiende a dicha hipótesis.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia

2. Lo que se debate.

En el proceso de la referencia, el demandante aduce que la expresión “grupos políticos”, contenida en el Código Electoral (Decreto 2241 de 1986), es contraria a la Constitución Política porque el artículo 263 de la Carta sólo consagra el beneficio de representación proporcional a favor de los “partidos políticos”.

Como resultado de dicha precisión, el demandante sostiene que los grupos políticos no pueden presentar listas de candidatos a los cargos de elección popular para las corporaciones públicas.

Ni el Ministerio del Interior ni la Registraduría Nacional del Estado Civil, en calidad de intervinientes en el proceso de la referencia, se mostraron de acuerdo con los argumentos de la demanda y, en cambio, consideraron que la Constitución Política extendió el poder de participación a otro tipo de organizaciones políticas, diferentes de los partidos políticos, concediéndoles la posibilidad de recibir tratamiento proporcional de acuerdo con el número de votos conseguidos en las elecciones correspondientes.

En ese mismo sentido, los entes que intervinieron para defender la constitucionalidad de la expresión acusada sostienen que el sistema de cociente electoral se fundamenta en las listas presentadas para las elecciones y no en los partidos políticos, legalmente reconocidos, que hayan decidido tomar parte en la contienda electoral.

El procurador sostiene, por su parte, que la representación proporcional de grupos o movimientos que no constituyen partidos políticos está garantizada por la Carta Política, como consecuencia del espíritu democrático descrito por el constituyente del 91. Agrega la Vista Fiscal que la Corte debe abstenerse de analizar el cargo relacionado con la aplicación, en apariencia inconstitucional, que ha venido haciendo el Consejo de Estado de la expresión acusada, por cuanto dicha pretensión excede el ámbito de competencias del Tribunal Constitucional.

Con el fin de determinar la exequibilidad de la expresión demandada, y en consideración a los argumentos expuestos, esta Corte deberá dilucidar, en primer término, cuál es –desde el punto de vista constitucional- la extensión del principio de proporcionalidad inserto en el artículo 1º del Decreto 2241 de 1986. Determinado el ámbito de aplicación de dicha proporcionalidad, debe dilucidarse si los “grupos políticos”, entidades a las cuales se refiere el demandado artículo 1º, pueden considerarse favorecidos por dicho principio, lo cual

implica, como requisito metodológico previo, haber definido la compatibilidad de dicha expresión con texto de la Constitución Política de 1991.

3. Determinación del cuociente electoral

Antes de iniciar el análisis de fondo respecto de la norma acusada, conviene hacer una breve referencia a la manera como se estructura el concepto de cuociente electoral, pues ésta es la base jurídica sobre la cual se erige la disposición atacada.

El artículo 40 de la Constitución Política prescribe que elegir y ser elegido constituyen dos de los derechos políticos derivados de la calidad de ciudadano. La condición de sujeto activo del sufragio está determinada por el derecho que se tiene a ejercer el voto, mientras que la condición pasiva consiste en el derecho que se tiene a ser elegido como representante de los votantes en un cargo determinado.

Ahora bien, la vinculación de la condición activa con la pasiva del derecho político derivado del artículo 40, se realiza a través del sufragio. El sufragio es el mecanismo por medio del cual, los electores manifiestan su voluntad encaminada a elegir a uno de los candidatos como su representante.

No obstante, el ejercicio del sufragio se encuentra sometido a ciertas reglas que buscan preservar el orden en los procesos electorales y conservar el control de los comicios por parte del Estado.

En primer lugar debe mencionarse el censo electoral. Este censo está compuesto por el registro general de los ciudadanos con derecho al voto, que es elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. El número total de ciudadanos con derecho al voto está determinado por el número de ciudadanos que inscribieron sus cédulas con el fin de participar en el desarrollo de un evento electoral. La distribución del territorio nacional en circunscripciones -nacional o territoriales- también permite al Estado llevar un control del modo en que se ejerce el derecho al sufragio, porque permite sectorizar las votaciones de acuerdo con las corporaciones públicas y las curules que deban ser ocupadas por los candidatos a la respectiva elección.

Con fundamento en la información arrojada en el censo electoral dentro de cada

circunscripción, el Estado se encuentra en capacidad de planear, organizar y desarrollar los comicios respectivos. Este proceso se adelanta a partir de la expedición de listas definitivas de votantes que son publicadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, y que se distribuyen entre las diferentes mesas de votación del país, con el fin de que los titulares de las cédulas inscritas se acerquen a votar.

Ahora bien, cuando los comicios tienen lugar, los ciudadanos que conforman el censo electoral acuden a las urnas de su respectiva circunscripción para elegir a los candidatos inscritos que se presentan para ocupar uno de los cargos por proveer dentro de la misma. Trátese de escaños unipersonales, como el de presidente de la República, gobernador o alcalde; o de cargos en cuerpos colegiados, como los del congreso, las asambleas departamentales o los concejos municipales, la composición final de cada una de las curules se encuentra determinada por los porcentajes de votación obtenidos por los candidatos o por las listas de candidatos presentadas al electorado.

Realizados los escrutinios, el sistema escogido por la Constitución colombiana¹ para repartir los escaños es el del cuociente electoral. El cuociente electoral resulta de dividir los votos válidos emitidos en cada circunscripción entre el número de curules por ser ocupadas. Seguidamente, con el fin de determinar el número de curules que corresponde ocupar a cada partido, se calcula el número de veces que el cuociente cabe en el número de los votos obtenidos por cada lista. A los mayores residuos, corresponden sucesivamente los puestos que no fueron adjudicados directamente por el sistema del cuociente.

El propósito central de la figura es, entonces, que la voluntad del pueblo se vea reflejada cuantitativa y proporcionalmente en la composición de las corporaciones públicas de extracción democrática.

Por virtud del Decreto 2241 de 1986, el país incorporó a su legislación permanente el actual Código Electoral. El artículo primero de dicha normatividad se encarga de regular los aspectos básicos y principios fundamentales que inspiran dicho régimen. El numeral 5º del artículo 1º, que es la norma demandada, prescribe que, dentro del marco del sistema de cuociente electoral, debe asegurarse la representación proporcional de los partidos y de los grupos políticos, conforme lo establecía el artículo 172 de la Constitución Nacional de 1886.

Ahora bien, de la simple lectura del artículo 1º demandado se desprende que la

interpretación de dicho dispositivo debe hacerse en conjunto con el artículo 172 de la Constitución Nacional de 1886. No obstante, como aquél estatuto constitucional ha sido derogado, la interpretación que se impone ha de entenderse de conformidad con la normatividad pertinente del nuevo régimen; normatividad que, para el caso particular, es la contenida en el artículo 263 de la Carta Fundamental.

El artículo 263 de la Constitución Política reproduce en su casi totalidad el artículo 172 de la Carta del 86, tal como se evidencia en la siguiente transcripción:

“C. N. 1886.- ARTICULO 172. Para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema de cuociente electoral.

“El cuociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer.

“Si se tratare de la elección de solo dos individuos, el cuociente será la cifra que resulte de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno.

“La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos.

“Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente.”

“C. P. 1991. -ARTICULO 263. Para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema de cuociente electoral. El cuociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente.”

De los textos citados queda claro que la única diferencia material entre dichas normas reside en que la de la Constitución de 1886 incluía un inciso (el subrayado) en el que se precisaba la manera de efectuar el cálculo del cuociente electoral en caso de que sólo dos candidatos se

presentaran a las elecciones.

No obstante, lo que verdaderamente importa al propósito de este debate es que el artículo 263 reprodujo la disposición que sirve de base a la interpretación del artículo que ahora se demanda (numeral 5º del artículo 1º del Decreto 2241 de 1986) y, con ello, adoptó la figura del cuociente electoral como mecanismo para garantizar la representación proporcional de los partidos. En otros términos, la interpretación de la norma demandada debe hacerse a la luz del artículo 263 de la Carta de 1991 y los que lo complementan.

Ahora bien, como el artículo 263 constitucional que -como se explicó-, debe servir de base hermenéutica para la aplicación de la expresión demandada, sólo se refiere a los “partidos” como sujetos de aplicación del principio de proporcionalidad electoral, esto no significa que se haya excluido a los movimientos políticos, o a las organizaciones sociales, o a los movimientos sociales, o a grupos significativo de ciudadanos ya que ello se deduce de otras normas constitucionales como se verá adelante.

La pregunta que emerge en este punto es si, en efecto, el principio de representación proporcional consagrado en la Constitución Política se aplica exclusivamente a favor de los partidos políticos o si otras organizaciones, agrupaciones o, en general, colectividades políticas, pueden favorecerse del mismo.

Es ese el punto que pasa a tratarse.

5. Extensión del principio de representación proporcional

El Título IV de la Carta Política agrupa las principales normas constitucionales referidas a los mecanismos de participación democrática y a los partidos políticos. No obstante el enunciado del artículo, las normas que lo desarrollan dan cuenta de la existencia de otras organizaciones, diferentes a los partidos, que también son manifestación del derecho a la participación democrática².

En primer lugar, debe decirse que es derecho de todo ciudadano participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. En esa medida, a todo ciudadano se le reconocen los derechos a a) elegir y ser elegido; b) tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, c) constituir

partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, d) revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley, e) tener iniciativa en las corporaciones públicas, f) interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley y g) acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad.

Además del hecho de que a los ciudadanos, individualmente considerados, se les reconoce el derecho a participar activamente en la vida política de la Nación, el artículo 107 de la Constitución vigente garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, así como la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse de los mismos. Por su parte, el inciso segundo de la misma disposición garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos, al tiempo que el inciso quinto del artículo 108 superior reconoce la posibilidad a los nacionales de organizarse en movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos.

La relación de las anteriores normas constitucionales permite concluir que los partidos políticos no son las únicas formas de organización política ciudadana previstas por el régimen constitucional de 1991 y que, por el contrario, el constituyente quiso facilitar la participación de los nacionales en la vida política del país, mediante el ofrecimiento de otras formas o tipos de organizaciones sociales o decididamente políticas que, por contera, también tienen protección estatal.

Sobre este particular, debe decirse que la tendencia a multiplicar los canales de participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones políticas, es consecuencia directa de que la Asamblea Constituyente de 1991 (art. 1º C.P.) haya decidido implantar en el país un sistema democrático participativo -por oposición al sistema representativo puro que imperaba bajo la Carta del 86- cuya característica más relevante es la intervención directa de los ciudadanos en la toma de las decisiones que los afectan. Fruto de este cambio de perspectiva es que el nuevo esquema democrático, estudiado ampliamente por la jurisprudencia constitucional, se proyecte en formas diversas hacia la comunidad, favoreciendo la integración del pueblo soberano en el manejo del poder político y extendiéndose en terrenos que hasta ahora habían sido reserva exclusiva de los gobernantes de turno. Al respecto, la Corte dijo:

“[E]l principio democrático que la Carta prohíja es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.” (Sentencia C-089 de 1994)

Es precisamente esa tendencia expansiva de los mecanismos de participación ciudadana la que ha propiciado la construcción de nuevas vías de expresión a través de las cuales los asociados pueden manifestar su opinión política, que trascienden los modelos tradicionales, como son los movimientos políticos, las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos.

“El reconocimiento que hace la Constitución es fruto de un examen realista de la sociedad contemporánea. Los partidos funcionalmente canalizan las demandas sociales, aunque son incapaces de procesarlas en su integridad y de servir siempre de instancia mediadora exclusiva entre los ciudadanos y el Estado. De hecho, varias organizaciones sociales no partidistas, en los diferentes Estados, con mayor o menor éxito, han buscado y en muchos casos logrado influir decisivamente en el proceso político.” (Sentencia C-089 de 1994)

Habiendo quedado dicho que las organizaciones partidistas no son los únicos tipos de organización admitidos por la Constitución de 1991 a través de los cuales los ciudadanos pueden manifestar su opinión política, pues el modelo de participación democrática exige e impone el reconocimiento de tipologías diversas por las cuales puedan los ciudadanos canalizar sus opiniones, es necesario ahora hacer mención de la normatividad que sobre dicho particular se ha incorporado al ordenamiento jurídico, para determinar cuál es el estatus jurídicamente reconocido a estas colectividades.

Pues bien, el sistema a que deben acogerse los partidos y movimientos políticos, al igual que

los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos, se deriva claramente de las normas constitucionales atinentes, pero también, de las prescripciones contenidas en la Ley 130 de 1994, constitutiva del estatuto básico de los Partidos y Movimientos Políticos (el título de la disposición incluye únicamente a este tipo de organizaciones por ser las más relevantes en el panorama político, pero no por eso, la Ley deja por fuera de regulación estatutaria los otros tipos de organización mencionados).

Mediante Sentencia C-089 de 1994, la Corte Constitucional efectuó la revisión oficiosa de la Ley Estatutaria 130 de 1994, gracias a lo cual tuvo oportunidad de sentar importantes bases de interpretación en la concepción la naturaleza de las organizaciones de participación política, así como se acercó a la conceptualización de los diferentes tipos de organización a fin de determinar sus contornos y los derechos que caben a cada uno de ellos.

En dicha oportunidad, la Corte reconoció que las definiciones dadas por la Ley Estatutaria de partidos políticos, movimientos políticos, organizaciones sociales, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, no fueron exhaustivamente delineadas -aunque poseyesen un núcleo conceptual claro- pero entendió que tal imprecisión era característica propia de la volubilidad de los fenómenos vinculados con la actividad política, por lo que la imprecisión semántica del legislador reflejaba su intención de “mostrar un conjunto de posibilidades dentro de las cuales puede tener aplicación el ejercicio de un derecho ciudadano”.

No obstante la dificultad que enfrentó la Corte para delimitar el contorno preciso de las organizaciones de expresión política contenidas en la Ley Estatutaria, esta Corporación aportó elementos de diferenciación importantes que permiten encuadrar los aspectos básicos de cada estructura.

Así entonces, sin pretender ser exhaustivos, la Sentencia C-089/94 consideró como notas distintivas de los partidos políticos su vocación de permanencia, el propósito declarado de acceder al poder y a los cargos de elección popular para influir en las decisiones políticas y democráticas de la nación, y el propósito de ser organizaciones que “simbolizan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen en la formación y manifestación de la voluntad popular.”

Los movimientos políticos, por su parte, son asociaciones de ciudadanos constituidas

libremente que se proponen influir en la formación de la voluntad política y/o participar en las elecciones. Los movimientos políticos comparten con los partidos políticos una cualidad que los diferencia de las demás organizaciones avaladas por la normatividad: la posibilidad de ostentar personería jurídica.

La característica esencial que identifica y asimila a los partidos políticos y a los movimientos políticos, de acuerdo con los acercamiento conceptuales hechos por la ley y por la sentencia de la Corte, es el rasgo de organización que ambos comparten.

No ocurre lo mismo con las demás agrupaciones a las que se refieren la Constitución y la Ley Estatutaria. Las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos, no tienen vocación de permanencia desde el punto de vista del activismo político. Su propósito central en el escenario público no es el de participar en la contienda electoral de manera continua, sino el de obtener resultados concretos de orden social y/o económico. No obstante, advierte la Corte, la falta de estructura organizativa no ha sido óbice para extender a favor de estas agrupaciones, el reconocimiento de ciertos beneficios conferidos a las manifestaciones políticas que sí la poseen. La Corte enfatiza esta apreciación diciendo que “[l]a manifestación popular espontánea y depositaria de una voluntad social significativa también fue tomada en cuenta. La idea de incluir los grupos sociales significativos refleja esta intención de proteger el derecho a la participación política, incluso en aquellos niveles en los cuales su manifestación carece de una clara organización que le asegure su institucionalidad y permanencia.”

De lo dicho se tiene que la Corte Constitucional, en desarrollo del criterio expansivo de la participación democrática, reconoce como ajustado a la Carta el hecho que la opinión política de los ciudadanos pueda manifestarse a través de vías de expresión distintas a las ofrecidas tradicionalmente por los partidos; y que en tanto el debate político es un fenómeno esencialmente dinámico, también se reconoce la efectividad de la opinión ciudadana que se congrega para intervenir directamente en la conformación del poder público.

Este reconocimiento es constitucional. El inciso quinto del artículo 108 de la Constitución señala expresamente que “Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos”, aunque restringe dicha inscripción a los requisitos pertinentes que la Ley pueda establecer.

Por su parte, el artículo 109 constitucional crea la posibilidad de que los grupos significativos de ciudadanos se hagan acreedores a la financiación estatal de las campañas electorales cuando reciban el apoyo del pueblo en los porcentajes que determine la Ley. El artículo 111 señala la posibilidad con que cuentan los candidatos (se los entiende por oposición a los partidos políticos y a los movimientos del mismo orden), de ocupar espacios de emisión en los medios de comunicación para difundir las ideas de sus campañas.

“ARTICULO 9. Designación y postulación de candidatos. Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.

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

“Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato.

“Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Estos candidatos deberán presentar para su inscripción el número de firmas al que se refiere el inciso anterior.”

Ahora bien, el texto del artículo 9º transcrito fue declarado ajustado a la Carta Fundamental por la Corte Constitucional. El Tribunal hizo énfasis en el argumento según el cual, el derecho a elegir y ser elegido, consagrado en el numeral 1º del artículo 40 constitucional, puede ser ejercido de manera directa por el ciudadano, o indirectamente por intermedio de una

agrupación con pretensiones políticas, pero no se limita en manera alguna a la posibilidad ofrecida por los partidos y movimientos políticos. De otro lado, señaló que la norma desarrolla de manera razonable el derecho a la participación política, en lo que tiene que ver con las exigencias impuestas a las diferentes organizaciones y asociaciones políticas para participar en una cualquiera de las contiendas electorales, y consideró que estas medidas se acomodan correctamente a la experiencia electoral colombiana. En estos términos, la Corte sostuvo:

“De conformidad con la Constitución el derecho a elegir y ser elegido y tomar parte en elecciones, no se limita de ninguna manera a los partidos y movimientos. Tanto en forma individual (CP art. 40), como a través de movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos (CP art. 108), se podrá lograr la inscripción de una candidatura para un cuerpo de elección popular. Dado que en estos casos no media el aval de un partido o movimiento político con personería jurídica, evento en el cual no se exige requisito adicional alguno - “la ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos” -, la misma Constitución ha consagrado, en esta materia, un régimen diferencial, de modo que no se puede aducir quebranto alguno del principio de igualdad, salvo que las condiciones que se impongan sean irrazonables y obstaculicen de manera inconveniente el libre ejercicio de los derechos políticos.

“Los requisitos que ha establecido el proyecto, a juicio de la Corte, no exceden el margen de lo razonable que, ciertamente, tratándose del ejercicio de derechos políticos debe situarse siempre en los mínimos históricamente sostenibles en un momento dado. La garantía de seriedad de los objetivos y de presencia política que pretende satisfacerse - indispensable si se repara en los costos exagerados en que debería incurrir la organización electoral para soportar un ejercicio abusivo del derecho de postulación, aparte de que una desmedida profusión de nombres puede distorsionar gravemente el mismo sistema democrático -, no puede, como mera exigencia organizativa extremarse hasta un grado tal que impida el ejercicio de los derechos políticos. Por este aspecto, el proyecto se mantiene, como se ha dicho, dentro de lo que la experiencia electoral colombiana, puede considerar un mínimo razonable.”

Adicionalmente, pueden citarse como soporte de estas conclusiones previas, los artículos 13, 14 y 47 de la Ley 130 de 1994 que se refieren a las organizaciones sociales, los movimientos

sociales y los grupos significativos de ciudadanos como legitimados para intervenir en la actividad política. Las normas referidas, disponen:

“Artículo 13. Financiación de las campañas. El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos de conformidad con las siguientes reglas:

“a) En las campañas para Presidente, se repondrán los gastos a razón de cuatrocientos pesos (\$400), por la primera vuelta y doscientos pesos (\$200) por la segunda vuelta, por cada voto válido depositado por el candidato o candidatos inscritos. No tendrán derecho a la reposición de los gastos cuando su candidato hubiere obtenido menos del cinco por ciento (5%) de los votos válidos en la elección;

“b) En las campañas para Congreso de la República, se repondrán los gastos a razón de cuatrocientos pesos (\$400), por cada voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos inscritos;

“c) En el caso de las elecciones de Alcaldes y Concejales se repondrán a razón de ciento cincuenta pesos (\$150) por voto válido depositado por la lista o lista de los candidatos inscritos. En el caso de las elecciones de Gobernadores y Diputados, se reconocerán los gastos a razón de doscientos cincuenta pesos (\$250) por voto válido depositado por los candidatos o listas debidamente inscritos.

“d) Los municipios y distritos contribuirán a la financiación de la elección de las Juntas Administradoras Locales, su monto será determinado por el respectivo Concejo Municipal.

“No tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando su lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.

“En el caso de las Alcaldías y Gobernaciones, no tendrá derecho a reposición de gastos el candidato que hubiere obtenido menos del 5% de los votos válidos en la elección.

“La reposición de gastos de campañas sólo podrá hacerse a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas, y a los grupos o movimientos sociales, según el

caso, excepto cuando se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica que él designe.

“Los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en sus estatutos.

“Los partidos y movimientos que concurran a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos.

“Artículo 14. Aportes de particulares. Los partidos, movimientos políticos y candidatos, al igual que las organizaciones adscritas a grupos sociales que postulen candidatos, podrán recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas.

“ Artículo 47. Responsabilidad de los partidos y movimientos políticos. Los partidos y movimientos políticos, los movimientos y organizaciones sociales, son garantes de las calidades morales de sus candidatos elegidos a cargos de elección popular desde la inscripción hasta que termine su período.”(Se subraya lo pertinente)

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

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

Esta conclusión se impone como resultado de la interpretación armónica que se ha hecho en esta Sentencia, de las disposiciones constitucionales que se integran a la preceptiva del artículo 263, cuales son los artículos 2º, 40-1, 108, 109 y 111 de la Constitución Política y de la naturaleza expansiva de los derechos derivados del modelo democrático participativo. Así,

en última instancia, cuando el artículo 263 se refiere a la representación proporcional de los partidos, debe entenderse también la de los movimientos políticos, la de las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos que intervengan en el debate electoral y presenten sus respectivas listas de candidatos, con sujeción a la ley.

La conclusión a que se llega no aclara, sin embargo, si los “grupos políticos” tienen o no derecho a la representación proporcional. Y no lo hace por cuanto la expresión “grupos políticos” no se encuentra expresamente contenida en el texto de la Carta Fundamental de 1991. En ese sentido, conforme a lo que va corrido de la argumentación, las consideraciones vertidas no podrían predicarse respecto de ese tipo de agrupaciones.

Para poder decidir sobre la exequibilidad de la norma en comento, es imperioso determinar si dicha expresión puede entenderse inserta, de manera implícita, en el ordenamiento jurídico constitucional vigente, a fin de que le sean aplicables las conclusiones aquí expuestas. Si dicha incorporación es imposible, habría que optar por declarar la inexecutable de la expresión acusada.

6. Determinación de la exequibilidad de una norma preconstitucional

La expresión acusada en la demanda, hace parte de una disposición de rango legal que fue expedida durante la vigencia de la Constitución de 1886.

Con todo, la circunstancia de haber sido promulgada dentro de un marco constitucional que dejó de regir, no implica que la norma bajo estudio deba desaparecer del ordenamiento jurídico sin consideración a su contenido normativo.

En efecto, todo proceso de tránsito constitucional implica un cambio en las bases jurídicas de la nación que lo implementa. El abandono de las estructuras del modelo constitucional derogado, involucra necesariamente la instauración de otras que facilitan el desarrollo del esquema entrante, al tiempo que la adopción de las instituciones jurídicas sustitutas lleva consigo el sacrificio de las que devienen incompatibles con el nuevo orden constitucional.

No obstante, cuando los cambios de régimen constitucional no conllevan transformaciones radicales en la estructura del Estado –como podrían ser los propios a una revolución-, es

altamente probable que las instituciones jurídicas del régimen desechado sobrevivan el tránsito normativo. Ello sucede cuando las instituciones de que se trata, presentan similitudes que las hacen jurídicamente compatibles con el nuevo esquema constitucional y, por tanto, respetuosas de la jerarquía normativa que se deriva del mismo.

Es esta la razón por la cual, en el caso colombiano, el artículo 380 de la Carta Política sólo dispuso la derogación de la Constitución Nacional de 1886 –junto con sus reformas–, pero se abstuvo de hacerlo respecto de las normas de inferior jerarquía que fueron expedidas a la luz del régimen derogado.

En el mismo sentido, el artículo 4º constitucional consagra la aplicabilidad preferente de las normas de la Constitución, en caso de incompatibilidad con otras de inferior jerarquía, y por ello puede entenderse que la supremacía de dicho Estatuto se predica respecto de la totalidad del ordenamiento jurídico, sea éste posterior a la expedición de la nueva Carta Política o preexistente a ella.

La interpretación conjunta de las normas transcritas conduce a la conclusión de que el proceso de tránsito constitucional no implica una abolición total del régimen jurídico preexistente, sino una exigencia de subordinación del mismo a los cánones del nuevo esquema superior.³

Ahora bien, la incompatibilidad a que hace referencia el artículo 4º constitucional no es una simple incompatibilidad formal. Como es lógico, el esquema racional y conceptual dentro del cual se estructura una norma jurídica está determinado por el régimen constitucional vigente al momento de su expedición, toda vez que la totalidad del ordenamiento jurídico es derivación y reflejo de los principios e instituciones contenidos en la Carta. En estas condiciones, es altamente probable que algunas de las disposiciones jurídicas que hacen tránsito de un sistema constitucional a otro no reflejen, con la fidelidad con que lo hacen las disposiciones post-constitucionales, la terminología del régimen naciente, mas no por ello se concluye que las mismas, a raíz de esa sola circunstancia, devengan inconstitucionales.

La incompatibilidad a que hace referencia el artículo 4º es, entonces, una incompatibilidad de fondo, relacionada con la imposibilidad jurídica de aplicar legítimamente las normas provenientes del sistema constitucional caduco a las instituciones y bajo los principios del régimen naciente. La voluntad declarada del artículo constitucional transcrito no pretende

pues la abolición de cualquier norma que no compagine de manera literal y fidedigna con los textos superiores –coincidencia francamente ilusoria-, sino, exclusivamente, la de aquellas cuya aplicación concreta pugna o es irreconciliable con la voluntad de las disposiciones constitucionales que han sido instauradas.

En otros términos, según se desprende de la propia constitución, lo que determina la inexecutableidad de la norma que hace tránsito de un régimen constitucional a otro es la incompatibilidad material o sustancial que aquella tenga con el nuevo sistema y no la simple falta de coincidencia terminológica o formal que pueda existir entre ambos.

Esta interpretación de las normas constitucionales citadas tiene además sustento hermenéutico en un principio que la Corte aplica frecuentemente; se trata del principio constitucional de la Conservación del Derecho⁴. Por virtud de esta máxima, cuando una disposición legal ofrece, a un tiempo, una interpretación executable y otra contraria a la Constitución, es deber del juez constitucional acoger la que está acorde con los lineamientos constitucionales y, por tanto, permite conservar la norma en el ordenamiento jurídico. La Corte entiende que la necesidad de aplicar dicho principio se deriva del hecho de que los tribunales constitucionales no sólo deben “maximizar la fuerza de los contenidos normativos de la Carta sino también evitar el desmantelamiento del orden jurídico. Por ello es siempre preferible aquella decisión constitucional que, dentro de los marcos de la Carta, permite preservar la labor del Congreso, que aquella que supone su anulación.”

Sobre este particular, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

“En efecto, si es posible inaplicar una norma jurídica por ser manifiestamente contraria a la Constitución, con mayor razón, en aras de asegurar la preservación del derecho, es procedente que el juez constitucional pueda hacer una interpretación conforme con la Constitución, sin necesidad de inaplicar la norma, dado que no se presenta la situación de incompatibilidad de dos disposiciones que no puedan ser aplicadas y subsistir al mismo tiempo. De esta manera, se produce una especie de actualización de la norma frente a la nueva Constitución, o dicho de otro modo, una especie de incorporación de los mandatos constitucionales a dicha norma.” (Sentencia C-397 de 1997)

Utilizando los criterios anteriores puede concluirse que, si la norma preconstitucional sometida a juicio admite, dentro de sus múltiples interpretaciones, una que resulta

compatible materialmente con los lineamientos del régimen constitucional al cual se incorpora, es deber del juez constitucional mantenerla en el ordenamiento jurídico, al punto que, si resulta necesario, se condicione su entendimiento en el sentido que le dé armonía con el régimen superior.

Lo que procede enseguida es determinar si la expresión demandada es compatible con las normas constitucionales vigentes.

7. Constitucionalidad de la norma acusada

En el caso particular del numeral 5º del artículo 1º del Código Electoral, el legislador sentó un principio medular del régimen electoral colombiano: el principio de proporcionalidad. Lo extendió a los partidos políticos y a los grupos políticos.

La Corte ha entendido, conforme las consideraciones anteriores, que el principio de proporcionalidad democrática, que se manifiesta a través del concepto instrumental del cuociente electoral, se predica tanto de los partidos políticos como de las demás organizaciones, sociales o políticas -más o menos estructuradas-, que persiguen un fin político -mas o menos permanente-, e intervengan en una contienda electoral con sujeción a la Ley mediante la presentación de listas.

Adicionalmente, no sobra advertir que -en otro contexto-, la misma expresión fue incorporada en disposiciones de jerarquía estatutaria, como descriptor genérico de cualquier agrupación con fines políticos, lo cual indica que el legislador incorporó expresamente dicho tratamiento y que el mismo fue avalado por la Corte Constitucional en las sentencias que oficiosamente revisaron las leyes en comento.

Así, por ejemplo, en el artículo 29 de la Ley 130 de 1994 se señala que los grupos políticos podrán utilizar espacios públicos determinados por los alcaldes para colocar propaganda electoral, pero no podrán utilizar espacios privados con el mismo propósito, sin autorización del dueño. La Ley 134 de 1994, estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana, se refiere también a la propaganda electoral proporcionada, a que tienen derecho los grupos políticos.

Conforme a las consideraciones precedentes, esta Corporación considera que la expresión demandada, “grupos políticos”, es compatible con los principios constitucionales sobre participación política y con las normas que prescriben la representación proporcional de los partidos.

8. Cargo por indebida aplicación de las normas, dada por el Consejo de Estado. Doctrina del derecho viviente.

Como cargo final, el demandante sostiene que el Consejo de Estado ha venido dando una interpretación errada a las normas constitucionales sobre representación proporcional, al considerar que la adjudicación de puestos en las elecciones de miembros de las corporaciones públicas se realiza con base en las listas de candidatos y no en la de los partidos políticos.

Sobre este particular, debe decirse que en la jurisdicción contencioso administrativa, el Consejo de Estado constituye el máximo tribunal de decisión. Como máximo ente de dicha jurisdicción, esa Corporación de justicia es la encargada de unificar la posición de la jurisprudencia en las materias que se ponen a su consideración. La interpretación conferida por dicho tribunal a las normas legales, tal como ocurre con la Corte Suprema de Justicia en la jurisdicción ordinaria, constituye el sentido semántico y jurídico en el que la normatividad atinente debe ser entendida y, consecuentemente, aplicada.

Es así como el tribunal “límite” de la jurisdicción confiere a la normatividad legal el desarrollo práctico que le otorga una vida real en el mundo concreto de los conflictos jurídicos. La doctrina constitucional ha denominado esta dinamización de la norma, el derecho viviente⁵ -por oposición al estatismo que reposa en la descripción abstracta del canon-, y ha considerado que cuando la interpretación que la jurisprudencia y la doctrina hacen de la ley representa una orientación predominante y definida de la norma, es deber del juez constitucional -en principio- el de acogerla, a menos que resulte palpable su oposición con los preceptos superiores.

En efecto, lo que persigue la doctrina del derecho viviente en el contexto del control de constitucionalidad, es equipar la norma jurídica con el acervo doctrinario y jurisprudencial de su hermenéutica, de modo que si éste se encuentra claramente establecido y ofrece rasgos de coherencia y unidad, deba el juez constitucional admitirlo como el sentido en que dicha

preceptiva ha de ser interpretada, al momento de decidir sobre su exequibilidad.

De este modo, no tendrían igual jerarquía o similar peso argumentativo, las interpretaciones meramente teóricas que pudieran derivarse de la llana redacción de la disposición atacada, en frente de las interpretaciones que doctrinarios y jueces de la jurisdicción han ofrecido en su calidad de expertos y estudiosos del sistema jurídico. Ello, claro está, no obstante que el juez constitucional conserve su total autonomía para definir si, incluso la interpretación más reputada de la norma, contraría los mandatos del estatuto constitucional. Así las cosas, la doctrina del derecho viviente actúa como interpretación razonable en los juicios de inconstitucionalidad.

En el caso concreto, y con fundamento en las consideraciones precedentes, debe reconocerse que la interpretación conferida por el Consejo de Estado a las normas del Código Electoral por virtud de las cuales, se concede a favor de las listas de candidatos, no exclusivamente a los partidos políticos, la representación proporcional que se hace efectiva mediante el cuociente electoral, constituye la interpretación admisible de la norma a la luz de la Constitución Política, en aplicación de la mencionada doctrina del derecho viviente. Como máximo tribunal de lo contencioso administrativo, el Consejo de Estado ha entendido que ese reconocimiento garantiza la participación democrática de los ciudadanos en el desarrollo de la vida política de la Nación y, en esa medida, la Corte encuentra plausible que así se interprete la norma acusada.

Por estas razones, la Corte se abstendrá de pronunciarse sobre este cargo.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

Declarar EXEQUIBLE la expresión “y grupos políticos” contenida en el artículo 1º, numeral 5º del Decreto 2241 de 1986.

Cópiese, publíquese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Otros regímenes jurídicos utilizan fórmulas diversas para garantizar la representación proporcional de las votaciones en la composición de los cargos de elección popular. Los sistemas del número uniforme o el del cuociente nacional son dos de ellos. En el sistema del número uniforme, la Ley determina previamente el número de votos necesarios para que una lista pueda tener derecho a un diputado. En el cuociente nacional, se procede de manera similar que en el número uniforme, pero no es la Ley la que determina el número de votos necesarios para ocupar una curul, sino la división del número total de votos aportado en las urnas entre todas las circunscripciones del país. Cfr. Sánchez Torres, Carlos Ariel. "Derecho Electoral Colombiano", Ed. Legis, 1997. Pág 34.

2 Según el artículo 2º de la Constitución Política, es uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

4 También llamado, Principio de Interpretación Conforme. Cfr. Sentencia C-273 de 1999.

5 Sentencia C-557 de 2001