Sentencia C-972/04

FUNCION ELECTORAL Y MOVIMIENTOS Y PARTIDOS POLITICOS-Reserva de ley estatutaria/FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES-Reserva de ley estatutaria

ACTO LEGISLATIVO SOBRE FINANCIACION ELECTORAL EN MATERIA DE ELECCIONES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES-Expedición de normas por el Congreso y en su defecto por el Gobierno

ACTO LEGISLATIVO-Reglamentación de materia por ley y en su defecto por el Gobierno

ACTO LEGISLATIVO SOBRE FINANCIACION ELECTORAL-Control constitucional de decreto del Gobierno que reglamenta materia objeto de ley estatutaria aunque se inapliquen requisitos de expedición

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Expresión del mecanismo de frenos y contrapesos

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE REGLAMENTACION DEL GOBIERNO DE FINANCIACION ELECTORAL-Carácter integral y definitivo sobre temas estatutarios/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE DECRETO ESTATUTARIO-Carácter automático

El control de constitucionalidad sobre las leyes que reglamentan temas estatutarios persigue garantizar la vigencia de los derechos y del orden democrático y participativo contemplado en la Constitución. Con el decreto dictado por el Gobierno debió ejercerse un control con el mismo alcance. Ahora bien, puesto que el control sobre el decreto está destinado a cumplir el mismo fin que tiene el control de constitucionalidad sobre los proyectos de leyes estatutarias – la protección de los derechos y del orden democrático y participativo establecidos en la Carta – aquél debe reunir los elementos propios del control de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria que sean compatibles con la facultad excepcional atribuida al Gobierno por el parágrafo transitorio citado. Así, es claro que el control debe ser oficioso, no rogado, lo que indica que el Gobierno debía haber enviado el decreto a la Corte inmediatamente después de su expedición, para que se surtiera el examen de constitucionalidad. Es decir, en estos casos, el hecho de que el control sea sobre un decreto de contenido estatutario no entraña que se realice a través del mecanismo de la acción pública de inconstitucionalidad, tal como se pretende en el presente proceso, sino que debe ser un control automático. Por otra parte, al igual que en los demás casos de control de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria, este control debe ser integral y definitivo. Integral, en la medida en que versará tanto sobre el fondo como sobre la forma de todo el cuerpo normativo y tendrá como parámetro de juicio todo el articulado de la Constitución, y definitivo, por cuanto la sentencia de la Corte hará tránsito a cosa juzgada constitucional, de manera que las normas que fueron declaradas exequibles no podrán ser

demandadas nuevamente.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE DECRETO ESTATUTARIO RESPECTO DE ACTO LEGISLATIVO DE FINANCIACION ELECTORAL-Carácter oficioso, integral y definitivo/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE DECRETO ESTATUTARIO RESPECTO DE ACTO LEGISLATIVO DE FINANCIACION ELECTORAL-Solicitud al Presidente de la República de remisión de texto normativo o en su defecto debe examinarse directamente/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE DECRETO ESTATUTARIO-Solicitud al Presidente de la República de remisión de texto normativo

Referencia: expediente D-5137

Demandante: Carlos Humberto Isaza Rodríguez

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 del Decreto 2207 de 2003

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., siete (7) de octubre de dos mil cuatro (2004)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Carlos Humberto Isaza Rodríguez demandó el artículo 6 del Decreto 2207 de 2003.

Mediante Auto del 29 de marzo de 2004, la Corte admitió la demanda el artículo 6 del Decreto 2207 de 2003.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el artículo 6 del Decreto 2207 de 2003 demandado en el presente proceso:

Decreto 2207 de 2003

“por medio del cual se desarrolla el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de julio 3 de 2003, en lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales”

(…)

“Artículo 6. Porcentaje de votación para tener derecho a la financiación de campañas. En las elecciones para asambleas departamentales y concejos municipales y Distritales tendrán derecho a obtener la financiación estatal las listas que superen el porcentaje equivalente al umbral determinado en el artículo 263 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003.1

“Cuando ninguna de las listas supere el umbral, tendrán derecho a financiación aquellas listas que hayan obtenido curul.

“Para el caso de las elecciones a cargos uninominales, tendrán derecho a financiación el ganador y los candidatos que superen el 50% del total de votos válidos obtenidos por el ganador de dicha elección.”

III. LA DEMANDA

El demandante acusa la inconstitucionalidad del artículo 6 del Decreto 2207 de 2003 – dictado por el gobierno nacional en uso de las facultades conferidas por el parágrafo transitorio del artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2003-, mediante el cual se regula el porcentaje de votación necesario para obtener financiación estatal de las campañas para las elecciones departamentales, municipales y distritales, realizadas en octubre de 2003. Para el demandante la norma cuestionada viola los artículos 1, 13, 40, 58, 83, 109, 152, literal c) y 153 de la Carta por las siguientes razones:

En primer lugar, indica el demandante que la norma cuestionada desconoce los artículos 152, literal c) y 153 de la Carta, por falta de competencia del gobierno nacional para regular mediante decreto con fuerza de ley una materia que debe ser regulada a través de una ley estatutaria. Para el accionante, dado que el Decreto 2207 de 2003 regula aspectos propios de la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos y establece el porcentaje de votación para tener derecho a la financiación de las campañas está afectando el núcleo esencial del derecho a la participación de todos los sectores políticos, así como la protección constitucional a las minorías políticas.

Luego de citar la sentencia C-154 de 1994, mediante la cual se declaró inexequible el artículo 8 de la Ley 84 de 1993, sobre financiación de campañas, y las sentencias C-353 de 1994, C-425 de 1994, C-392 de 2000 y C-1338 de 2000, sobre la reserva de ley estatutaria, el demandante resalta que “cuando el gobierno nacional expidió el Decreto 2207 del 5 de agosto de 2003, vulneró palmariamente el trámite constitucional preceptuado en el artículo 153, puesto que no se tramitó como una ley en sentido formal – norma jurídica expedida por el Congreso -, y por ende se pretermitieron los requisitos de mayorías y trámite en una sola legislatura, y se hizo nugatorio el control previo de constitucionalidad que debe ejercer la Honorable Corte Constitucional de conformidad con el numeral 8 del artículo 241, sobre los proyectos de leyes estatutarias.”

En segundo lugar, considera el demandante que la norma cuestionada es inexequible porque desconoce el principio de participación democrática y pluralista consagrado en el artículo 1 de la Carta y el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político consagrado en el artículo 40 Superior, al imponer trabas y obstáculos a la participación política y circunscribir el derecho a la financiación estatal de campañas a los resultados del ganador de la respectiva elección. Manifiesta al respecto:

"Los requisitos para acceder a la financiación del Estado tienen entre otros fundamentos, evitar la proliferación de listas y de candidatos, sin llegar al extremo de impedir el derecho a ser elegido por esta vía.

(…)

"Si bien, la nueva Carta Política de 1991 impuso un rediseño de la participación ciudadana, concebida y restringida tradicionalmente al proceso electoral, para influir aspectos de la vida familiar, social y económica de los individuos como verdaderos sujetos sociales, mediante la consagración de los mecanismos de participación ciudadana; no por ello olvidó las garantías y protecciones de los procesos electorales. Todo lo contrario, los consideró como pilares fundamentales de la democracia, del pluralismo y de la participación política.

El pluralismo tiene verdadero valor en nuestra Carta cuando los que participan en la competencia política por el poder, se someten a unas reglas de juego del sistema que respeten unas "condiciones de posibilidad", es decir que cuenten con unas garantías en cuanto a recursos de financiación del Estado y de los medios de comunicación en condiciones de equidad, aspecto que no se cumplió con la previsión consagrada en el inciso tercero del artículo acusado de inconstitucionalidad, el cual adoptó como parámetro para tener derecho a la financiación estatal en el caso de candidatos a cargos uninominales, la votación del ganador, parámetro que afecta las reglas del sistema electoral porque desconoce el principio del pluralismo consagrado en el artículo 1 Superior."

En tercer lugar, afirma el accionante que la norma demandada es inconstitucional por transgredir el artículo 109 constitucional sobre financiación estatal de campañas electorales al establecer una fórmula numérica que desconoce la representatividad y postulación de candidatos de grupos o partidos minoritarios. Dice el actor:

"El inciso tercero del artículo 6 del Decreto 2207 del 5 de agosto de 2003, además de modificar, sin cumplir los requisitos constitucionales exigidos, el artículo 13 de la Ley Estatutaria 130 de 1994, utilizó una fórmula numérica que desconoce la representatividad y la postulación de candidatos de grupos o partidos minoritarios, aspectos que deben ser tenidos en cuenta en el cálculo y procedimiento para establecer la financiación estatal, los que si se pretermiten hacen irreal y no efectiva dicha previsión constitucional. El procedimiento utilizado por el inciso acusado hace imposible el acceso a la financiación estatal en muchos casos y atenta contra la estabilidad y permanencia del sistema democrático."

En cuarto lugar, sostiene el demandante que el artículo 6 del Decreto 2207 de 2003 vulnera la confianza legítima, la buena fe y los derechos adquiridos consagrados en los artículos 83 y 58 de la Carta, puesto que los candidatos que participaron en las elecciones del 26 de

octubre de 2003 y que se inscribieron antes del 5 de agosto de 2003, prepararon sus campañas teniendo en cuenta el artículo 13 de la Ley 130 de 1994 y no con base en la fórmula contenida en el artículo 6 del Decreto 2207 de 2003. Para el demandante,

"(…) la modificación de la fórmula contenida en la Ley 130 de 1994 causó un perjuicio a los candidatos que bajo el amparo de la Ley Estatutaria tenían derecho a la reposición y que la perdieron con la modificación introducida por el Decreto 2207 del 5 de agosto de 2003.

"Los candidatos a gobernaciones y a alcaldías para el debate electoral del 26 de octubre de 2003, se encontraban en una situación jurídica digna de protección, la que no podía ser vulnerada por el Decreto 2207 al modificar la Ley 130 de 1994, ley que debe regir la fórmula de reposición para el precitado debate.

"Además, la modificación intempestiva y posterior, o concomitante, o expedida con un día de anterioridad a la fecha de cierre de inscripción de candidatos a gobernaciones y alcaldías, del inciso tercero del artículo 13 de la Ley Estatutaria 130 de 1994 produjo, de manera general, para todas las personas que ya habían iniciado las campañas electorales, un perjuicio enorme sin existir causa justificativa alguna.

"Es de resaltar que los candidatos a gobernaciones y alcaldías inscritos para la elecciones del 26 de octubre de 2003, actuaron con fundamento en la confianza legítima que surgía del ordenamiento legal estatutario vigente al inicio del proceso electoral y de la seguridad de que la normatividad sobre porcentajes para tener derecho a reposición, sólo podía ser modificada o derogada por una ley estatutaria expedida por el Congreso.

"El aparte demandado (…) viola la buena fe y el principio de confianza legítima porque el legislador extraordinario no podía proceder a suprimir de manera intempestiva, sin precaver los perjuicios que se derivarían para quienes estaban participando en un debate electoral dentro de unas reglas claras y justas, en el cual las normas sobre reposición vigentes habían sido expedidas según el procedimiento establecido por la Constitución Política, habían aprobado el examen previo de constitucionalidad establecido para este caso y respetaban los principios de representatividad y los derechos de las minorías.

"El inciso acusado aplica de manera retroactiva una norma sobre reposición, con lo que se rompe no sólo la confianza de las personas en el derecho y se afecta la buena fe sino que, además desconoce la libertad y autonomía de los destinatarios de las normas, con lo cual vulnera su dignidad —CP, artículo 1—. La normatividad sobre los requisitos para que los candidatos a gobernaciones y alcaldías tengan derecho a la reposición consagrada en el inciso acusado se erige en un instrumento para sorprender a los destinatarios de la norma y por ende carece de toda seriedad."

En quinto lugar, considera el accionante que la norma demandada infringe el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta, al establecer requisitos sustancialmente diferentes entre los candidatos a asambleas departamentales y concejos municipales y Distritales, y los candidatos a cargos uninominales, para tener derecho a la reposición de votos.

Para el demandante, la fórmula matemática que describe el sistema de financiación de las

campañas a cargos uninominales y las campañas a cuerpos colegiados es discriminatoria. Según el accionante,

“si se realiza un análisis matemático de los sistema o fórmulas de asignación de los recursos, tenemos que el inciso primero del artículo 6 del Decreto 2207 de 2003 toma como referente para el derecho a la financiación de las listas a asambleas y concejos el 50% del cuociente electoral. Lo anterior se expresa en la siguiente ecuación matemática:

“X= votos válidos

“31 cifra que se ha tomado hipotéticamente para indicar el número de curules.

“La ecuación matemática corresponde a la financiación de candidatos a cargos uninominales, partiendo del referente establecido por el inciso tercero del artículo 6 del Decreto 2207 de 2003 —50% del total de votos válidos obtenidos por el candidato ganador, es la siguiente:

50X/100 = x/2, donde

“X es el total de votos válidos obtenidos por el candidato ganador.

“Si bien en las dos ecuaciones los universos son distintos (X), la diferencia entre la fórmula para asignar recursos a las listas y la fórmula para asignar recursos a los candidatos a cargos uninominales es abismal, y se nota un trato discriminatorio y desigual en la regulación de la reposición para candidatos a cargos uninominales

“X/62 y X/2

“A mayor divisor (62) menor es el resultado —exigencia del número de votos—, y a menor divisor (2) mayor es el guarismo —exigencia del número de votos.— La diferencia entre las expresiones anteriores se explica, porque en la primera se tomó como referencia el 50% del cuociente y en la segunda el 50% del total de votos obtenidos por el candidato ganador, es decir, no se tuvieron en cuenta en la segunda fórmula los criterios de representación y proporcionalidad.

“(…)

“En la situación examinada se pasó de un régimen de igualdad de tratamiento en condiciones razonables —para candidatos a asambleas departamentales y concejos, y para candidatos a cargos uninominales—, plasmado en la Ley 130 de 1994, a uno de tratamiento diferenciado, consagrado en el inciso del artículo 6 del Decreto 2207 de 2003, sin existir justificación alguna, ya que el propósito de la norma es uno: reglamentar la financiación estatal de las campañas electorales.”

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Carlos Andrés Guevara Correa, en su calidad de delegado del Ministerio de Hacienda y

Crédito Público interviene para solicitar que la norma cuestionada sea declarada exequible por las siguientes razones.

En cuanto al primer cargo, sostiene el interviniente que (i) el gobierno estaba expresamente facultado para legislar la materia por el parágrafo transitorio del Acto Legislativo 1 de 2003; (ii) el punto de la financiación de las campañas electorales no hace parte de las materias que según, el artículo 152 c), deban ser reguladas mediante una ley estatutaria. Según el interviniente no es cierto que el gobierno carezca de facultad para reglamentar lo relativo a la financiación de las campañas para las elecciones departamentales y municipales, pues el parágrafo transitorio del artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2003 lo autorizó expresamente para ello.

Anota que, en uso de tales facultades, el gobierno expidió el Decreto 2207 de 2003, un "decreto autónomo constitucional" que es una ley en sentido material. Según el interviniente, aun cuando el demandante señala que, por tratarse de un tema relacionado con la materia electoral, éste debió ser regulado por una ley estatutaria, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional no todos los aspectos concernientes al tema electoral, especialmente los operativos, están sujetos a ese trámite especial y dentro de ellos, el tema de financiación de las campañas no necesariamente debe ser regulado por una ley estatutaria.

En cuanto al segundo cargo, considera el delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que no es cierto que la norma vulnere el principio de participación democrática, pues la norma cuestionada no establece ninguna restricción en ese sentido, ya que la financiación se refiere a un momento distinto, el de la reposición de votos. Cualquier persona o grupo político que cumpla con los requisitos de inscripción puede participar en las elecciones departamentales o municipales, y la posibilidad de obtener financiación estatal para la campaña depende de los votos que obtenga.

En relación con el tercer cargo por supuesta vulneración del artículo 109 original de la Carta, considera que el cargo es improcedente, pues esta disposición fue modificada por el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2003, cuyo parágrafo transitorio autorizó al gobierno para reglamentar la financiación estatal de las campañas electorales departamentales, municipales y distritales.

En respuesta al cuarto cargo, sostiene el interviniente que no hay vulneración de los artículos 58 y 83 de la Carta, porque no se está frente a derechos adquiridos sino que se trata de meras expectativas. No hay una aplicación retroactiva de la disposición, como lo alega el demandante, pues la norma regula una situación posterior a las elecciones del 26 de octubre de 2003, en las que participaron todos los candidatos inscritos hasta el 6 de agosto de 2003.

Finalmente, en respuesta al cargo por supuesta violación del derecho a la igualdad, sostiene el interviniente que el demandante compara dos situaciones diferentes, reguladas por regímenes diferentes.

2. Ministerio del Interior y de Justicia

Fernando Gómez Mejía, Director de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, interviene para solicitar a la Corte que declare la constitucionalidad de la norma.

Expone, en primer lugar, que el gobierno fue facultado expresamente para regular la financiación de las campañas departamentales y municipales en el evento en el que el Congreso no lo hiciera tres meses antes de las elecciones del 26 de octubre de 2003. Como el Congreso no lo hizo, el gobierno expidió el Decreto 2207 de 2003, el 5 de agosto de 2003, antes del cierre de inscripción de candidaturas. Expone:

"El carácter puramente transitorio y específico de lo dispuesto en el parágrafo transitorio del artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2003, evidencia que la reserva de ley estatutaria establecida por la Constitución en esta materia, no sufre quebranto alguno y sí por el contrario garantiza el derecho a la financiación de las campañas electorales previsto en la Carta por el nuevo acto legislativo…

"(…)

"La regulación establecida en la disposición impugnada en cuanto al porcentaje de votación para tener derecho a la financiación de las campañas en las elecciones para asambleas departamentales y concejos municipales y distritales, así como en las elecciones a cargos uninominales, debe analizarse e interpretarse dentro del contexto que corresponde y del cual surgió, como lo fue la reforma política adoptada mediante el Acto Legislativo 1 de 2003, pues el nuevo esquema de partidos implica igualmente la adopción de un nuevo concepto sobre la financiación de las campañas electorales.

"(…)

"De lo anterior se desprende que la financiación de las campañas electorales debe estar acorde con la nueva regulación de los partidos políticos. En este sentido, el porcentaje de votación para tener derecho a la financiación de las campañas electorales no puede ser igual en las elecciones para asambleas y concejos, que el establecido para cargos uninominales(…)."

(…)

"En este caso, no puede alegarse vulneración del principio de participación democrática y pluralista, de la buena fe ni el principio de igualdad, pues las diferenciaciones contempladas en la norma demandada encuentran justificación en la regulación de situaciones diversas, por lo cual su tratamiento ha de ser igualmente diferente…"

3. Douglas Velásquez Jácome intervino en el proceso de la referencia para solicitar que el artículo 6 del Decreto 2207 de 2003 fuera declarado inexequible. Además de reiterar los argumentos de la demanda en términos casi idénticos, resalta que el gobierno fue negligente, pues no inició los trámites de la ley estatutaria para regular la financiación de las campañas electorales, inmediatamente después de expedido el Acto Legislativo 01 de 2003.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante escrito del 27 de mayo de 2004, el Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, intervino en el proceso de la referencia y solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad tanto del artículo 6 del Decreto 2207 de 2003 como de la expresión "Si no lo hiciere, el Gobierno Nacional dictará un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones correspondientes", contenida en el parágrafo transitorio del Acto Legislativo 01 de 2003, con la cual propuso que se hiciera integración normativa. Las razones de su solicitud se exponen a continuación.

El representante del Ministerio Público, identifica los siguientes problemas jurídicos:

1. Si el Congreso de la República, en su calidad de constituyente derivado, tiene competencia "para investir al Presidente de la República de facultades para expedir normas relacionadas con materias que de conformidad con disposiciones constitucionales (…) son competencia privativa del legislativo a través del trámite propio de las leyes estatutarias, en particular aquellas relativas a la financiación de campañas electorales del nivel departamental y municipal."

Expresa que si se concluye que la actuación del Congreso fue legítima, la Corte deberá analizar:

1. "Si la regulación relativa a los requisitos para tener derecho a la financiación de las campañas electorales uninominales y de cuerpos colegiados del nivel departamental y local, contenida en el artículo 6 del Decreto 2207 de 2003, vulnera los principios de pluralismo, participación e igualdad consagrados en la Carta Política.

"Ello por cuanto, si se concluye que la expresión "Si no lo hiciere, el Gobierno Nacional dictará un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones correspondientes", resulta contraria a la Constitución, ello implicaría que este Despacho solicite la declaratoria de la inconstitucionalidad por consecuencia del artículo 6 del decreto 2207 de 2003, demandado, por cuanto, al desaparecer la causa jurídica que sirvió de fundamento para su expedición, esta norma deviene inexequible."

El Procurador, en primer lugar, recuerda la doctrina sobre los límites al poder de reforma por parte del Congreso de la República señalada en la sentencia C-551 de 2003, según la cual (i) es preciso "distinguir entre el poder constituyente, en sentido estricto, o poder constituyente primario u originario, y el poder de reformar o poder constituyente derivado o secundario"; (ii) si bien la Constitución "no establece cláusulas pétreas ni principios intangibles tampoco autoriza expresamente la sustitución integral de la Constitución; (iii) es necesario demostrar cómo "el poder de reforma puede modificar cualquier disposición del texto vigente, pero sin que tales reformas supongan la supresión de la Constitución vigente o su sustitución por una nueva Constitución;" (iv) "para saber si el poder de reforma, incluido el caso del referendo, incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad" y demostrar

que “implica un cambio de una magnitud y trascendencia que transforme real y materialmente la Constitución o la forma de organización política en otra opuesta o integralmente diferente.”

Recordada esa doctrina, pasa a precisar si el Congreso en su condición de constituyente derivado desbordó su ámbito de competencia al sustituir la Constitución mediante la concesión de facultades al Gobierno Nacional para regular las campañas electorales. Manifiesta al respecto:

“Si bien en la expresión que se estudia, contenida en el parágrafo transitorio del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2003, no se indica que mediante él se reforman una o varias normas de la Constitución Política, pues al parecer se trata sólo de establecer normas tendientes a la reglamentación de la financiación de las campañas electorales relativas a la reforma política realizada mediante este Acto Legislativo, (…) produjo una modificación del texto constitucional.

“(…) La norma acusada ha modificado normas constitucionales en las que de manera expresa se establecen una prohibición, una competencia y un trámite, al revestir de manera subsidiaria al Presidente de la República para regular esta materia.

“Por tanto, debe determinarse si con la aprobación de esta facultad excepcional, subsidiaria y transitoria, el Congreso desbordó los límites de su poder de reforma por desconocimiento de los elementos conceptuales que identifican a la Constitución Política de 1991.

“En este orden, lo primero que debe dejarse en claro es que, si bien no estamos ante el tópico de la reforma constitucional a cargo del Congreso, de acuerdo con el cual éste, en el acto reformatorio, indica la norma superior que es por él reformada y, de manera expresa, consigna tanto su voluntad de reforma como el nuevo texto constitucional ya reformado, sí se produjo una modificación de la Carta, bajo el rótulo de una medida transitoria, como se dice en el enunciado del artículo que la contiene.

(…)

“En el presente caso no se trata siquiera de una medida que se toma de manera transitoria para preservar la existencia política de la unidad política, en interés del todo (Schmitt), sino de una medida que pretende a nombre de la eficiencia, agilizar la regulación de esta materia, para lo cual el Congreso actúa como soberano, modificando de manera transitoria la distribución de competencias en una materia que el constituyente primario consideró esencial para el Estado Social y Democrático de Derecho asignándole tratamiento especial.

“(…)

“Lo anterior conduce necesariamente a un interrogante ¿es válido que, en la perspectiva del constitucionalismo democrático y garantista, las instancias competentes para modificar la Constitución puedan actuar en la condición soberana originaria, quebrantando preceptos constitucionales esenciales por razones de eficiencia o conveniencia, o para subsanar la inactividad del legislador asegurando que se expidiera la regulación relativa a la financiación de las campañas antes de las jornadas electorales previstas para el año 2003.

“Si bien tal regulación resulta indispensable para el funcionamiento de la democracia y para la realización de los preceptos constitucionales, no puede realizarse a costa de otros preceptos constitucionales, no puede realizarse a costa de otros preceptos fundamentales de la Carta, particularmente, aquellos relacionados con la separación de funciones y la garantía de la discusión amplia y a profundidad de los temas que afectan la esencia misma del orden político, es decir, se afectan valores y principios inherentes a la democracia.

“(…) En criterio de este Despacho, son básicamente dos los principios fundamentales que el Congreso de la República, en el marco del ejercicio de su poder de reforma, modificó con la medida adoptada en el parágrafo del artículo 3 transitorio del Acto Legislativo No. 01 de 2001 y que por ser tales principios inherentes a la configuración democrática y garantista del Estado colombiano instituid por la Carta del 91, se considera que con tal medida se desbordó el límite material del poder de reforma, debido a que este poder incursionó en ámbitos que son propios del constituyente primario, pues a éste y sólo a éste, en virtud precisamente de uno de tales principios, le corresponde la función de dictar los fundamentos de la organización política. Ellos son: el principio de la división del poder público y el principio de la soberanía popular.”

Señala el Procurador como otro de los fundamentos de su solicitud, la trasgresión del principio de separación de poderes, principio inherente al Estado democrático constitucional y cuya vigencia define la forma de la existencia política del Estado. Para la Vista Fiscal,

“la separación de las ramas y órganos del poder público no implica la división del poder público como tal, sino la distribución de las funciones que a este poder le corresponden por prescripción constitucional entre tales ramas y órganos, sin que por ello unas y otros dejen de actuar en armónica colaboración para la realización de los fines del Estado.

“Objetivo de esa separación, como quedó dicho, es evitar que las actividades del Estado se concentren en una sola de sus instancias y esto último dé lugar al despotismo. (…)

“La reserva de ley instituida por el constituyente en relación con ciertos temas como son la expedición de códigos y leyes estatutarias y que es la referencia constitucional que sirve de base a la tesis de sustitución de la Constitución en el presente proceso, es expresión inequívoca de la decisión del constituyente de aplicar en este campo de la función estatal el principio de la separación de poderes, sin que ni siquiera el principio de colaboración, complementario de aquél pueda ser invocado para que el titular de esa reserva pueda deshacerse de ella, (…).

“(…) la jurisprudencia constitucional colombiana sentó en forma clara e incontrastable [en la sentencia C-1493 de 2000] el criterio según el cual, lo único que puede delegar el Congreso en materia de facultades, es aquello para lo cual está autorizado por el constituyente. De allí que, cuando le otorga facultades al Presidente para que éste actúe como legislador delegado en materias prohibidas por el constituyente, con ello el legislador delegado en materias prohibidas por el constituyente, con ello el legislador altera y desfigura el diseño constitucional de las funciones, distribuida según la previsión del constituyente como se concreta la separación de las ramas y órganos del poder público, asunto que, como se ha visto, es inherente a la naturaleza del Estado mismo.”

Pasa luego el Procurador General de la Nación a demostrar que, como consecuencia del desconocimiento del principio de separación de poderes, “el Congreso transformó los fundamentos mismos del Estado constitucional y democrático adoptado por la Carta, transformando con ello la identidad de la Constitución.” Para la Vista Fiscal, dado que en este caso está comprometido el denominado

“presupuesto configurativo de la estructura orgánica y funcional del Estado Social de Derecho, (…) por cuanto la configuración del Estado (…) está determinada por aquellos elementos axiológicos que presiden el ordenamiento superior entre los cuales la participación política ocupa lugar preferencial y es protegida precisamente como un derecho fundamental por ese ordenamiento.

“(…) el otorgamiento de facultades para los efectos señalados comporta igualmente un desbordamiento de las facultades del poder de reforma que se manifiesta en distintos aspectos relacionados con las leyes estatutarias en lo que a la alteración de los fundamentos del Estado Social de Derecho concierne.

“En primer lugar, se observa cómo por ser la ley estatutaria, una modalidad de la ley de características muy especiales, en virtud de los temas que está llamada por la Carta a regular, el proceso de su expedición está condicionado a la realización de un ritual procedimental igualmente especial, como el control previo por parte de la Corte y los requisitos más exigentes en materia de quórum (sic) para su aprobación, lo cual pone de presente la jerarquía que el constituyente le otorgara a este tipo de leyes.

“(…)

“Luego, era apenas previsible que el mismo constituyente prohibiera que dentro de la facultad de delegar su función primordial de legislar, el Congreso defiriera en el Ejecutivo la regulación de estos temas, temas cuya regulación resulta vedada en sus aspectos estructurales a este órgano del poder público, por cuanto en este caso la figura de la delegación choca abiertamente con el principio de la división de poderes, de acuerdo con el cual el poder del príncipe es relativizado notablemente.

“(…)

“De allí que el Despacho considere que no carece de respaldo doctrinario y jurisprudencial, la afirmación hecha en una de las demandas, en el sentido de que las facultades otorgadas al Ejecutivo para que éste legisle sobre temas que son del resorte del legislador cuasiconstitucional comporta el traspaso de la función constituyente del Congreso a aquél, lo cual se convierte en un trastocamiento de todo el régimen democrático y en una ostensible alteración del principio de la división del poder público.

“Pero lo que es más grave aún, desde el punto de vista del desconocimiento del principio democrático, es que éste es pretermitido en un aspecto que guarda estrecha relación con los límites al poder de reforma impuestos por la propia Constitución. Ello es así, por cuanto, mientras que en el artículo 377 constitucional está prescrito que cuando una reforma constitucional aprobada por el Congreso se refiera a los derechos fundamentales y a sus garantías, esta reforma deberá someterse a referendo cuando se den las condiciones allí

establecidas, entre las cuales es de destacar la solicitud de un número determinado de ciudadanos, con el otorgamiento de las facultades en cuestión, al desplazarse la regulación de tales derechos y de sus garantías al Presidente de la República, las probables reformas que éste adopte en relación con unos y otras quedarían por fuera de la exigencia de referendo establecida en el artículo constitucional mencionado. Con ello se haría nugatoria entonces la obligación allí establecida, quedando materia tan fundamental como la participación a merced del Ejecutivo y sin el control político ciudadano que implica tal exigencia, al limitarse de tal derecho ciudadano, toda vez que no se dio la oportunidad para que el soberano se manifestara sobre la convocatoria del referendo, lo cual fue negado de plano por la reforma al no advertirse expresamente tal posibilidad y de manera práctica con la fijación de plazos perentorios cortos que excluirían cualquier intento de reclamación por el número requerido de ciudadanos.

Resalta también el Procurador General de la Nación que el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir cuerpos normativos dentro de códigos y leyes estatutarias, se desconoció el principio de la soberanía popular, debido a que el poder de reforma asumió la función del constituyente primario. Para el Representante del Ministerio Público resulta contradictorio del principio de soberanía popular, que uno de los comportamientos de las distintas expresiones del poder público como es el de hacer las leyes, se realicen por fuera de los lineamientos trazados por el titular de la soberanía, en contra de sus directrices funcionales, jurídicas y políticas.

“Una contradicción de esa naturaleza comporta un abierto desconocimiento del basamento conceptual de la noción de poder público adoptada por la Constitución, por lo que podría pensarse que, en la perspectiva del funcionamiento del aparato institucional democrático no habría peor y más grave ataque al régimen en que ha de actuar ese aparato, que el desconocimiento de las decisiones fundacionales del Estado, cuando el principio de la soberanía popular es pretermitido.

(…)

“En el asunto que nos ocupa, de lo que aquí se trata es de la decisión del poder de reforma, de alterar lo que el poder constituyente ha decidido en materia esencial de la organización y funcionamiento del Estado democrático, como es la competencia para dictar la ley que regula nada más ni nada menos que el derecho a la participación política dentro de un Estado Social y democrático de Derecho, cuando en el contexto del principio de la soberanía popular la ley es entendida como expresión de la voluntad del pueblo adoptada por su legítimo representante.

Con la decisión adoptada por el Congreso, en ejercicio de su poder de reforma, de otorgar facultades al Ejecutivo para regular asuntos que son de reserva de ley por decisión del Constituyente, se configura nítidamente la transformación de la identidad de la Constitución en uno de los aspectos esenciales que más y mejor la identifica: el principio de la soberanía popular.

“Por ello, considera el Despacho que el poder de reforma en este caso desbordó su ámbito de competencia, pues resulta claro que la definición de competencia de las ramas del poder público es potestad inequívoca del constituyente primario que es la instancia histórica y

conceptual de donde ese poder toma su existencia y define sus lineamientos institucionales. De allí que la suplantación de un poder por otra se haga más palpable con la consecuente invasión en ámbitos vedados para el poder de reforma.

En virtud de lo anterior, considera este Despacho que no es necesario entrar a analizar la regulación realizada por el Gobierno Nacional con relación a la financiación de las campañas electorales, por cuanto, al desaparecer la causa jurídica que sirvió de fundamento para su expedición, esta norma deviene inexequible, de tal manera que la materia debió ser desarrollada por el legislador ordinario mediante una ley estatutaria, pues como lo señaló esa Corporación en la sentencia C-145 de 1994, la financiación de las campañas electorales constituye un aspecto central del derecho a la participación política a través de los movimientos y partidos políticos y, por tanto, deberá ser regulado por este trámite, de conformidad con el artículo 152 de la Carta.

Por último, resalta la Vista Fiscal que en caso de que se acoja su solicitud de declarar inexequible el artículo 6 del Decreto 2207 de 2003, será necesario que la Corte se pronuncie en relación con los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, dado que la norma en cuestión modificó las reglas sobre financiación que consagraba el artículo 13 de la Ley 130 de 1994, Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

Inhibición para decidir

2. El artículo 3 del Acto Legislativo 01 del 3 de julio de 2003 modificó el artículo 109 de la Constitución Política, referido a la financiación de los partidos y movimientos políticos y de las campañas electorales. Su contenido es el siguiente:

“ARTÍCULO 3o. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 109. El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

“Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.

“La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

“También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

“Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

“Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

“Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

“PARÁGRAFO. La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

“La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

“Las consultas populares internas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo.

“PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Congreso reglamentará estas materias. En lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales, tal reglamentación deberá estar lista a más tardar tres meses antes de su realización. Si no lo hiciere, el Gobierno Nacional dictará un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones correspondientes.” (subrayas no originales)

Precisamente, el parágrafo transitorio de este artículo estableció que el Congreso reglamentaría la materia, y que, para el caso de las elecciones departamentales y municipales, esta regulación debería estar lista a más tardar tres meses antes de las elecciones. Y en previsión de que el Congreso no la expidiera dentro del plazo fijado, se facultó al Gobierno Nacional para que expidiera la referida reglamentación a través de un decreto con fuerza de ley que debía ser dictado antes del cierre de las inscripciones de candidatos.

3. La reglamentación mencionada debía fijar las normas sobre la financiación de las campañas políticas antes de las elecciones del mes de octubre de 2003. La Corte ya ha señalado en distintas sentencias que esta materia debe ser objeto de ley estatutaria, puesto que la Constitución dispone que lo relacionado con las funciones electorales y los movimientos y partidos políticos debe ser desarrollado a través de este tipo de leyes (C.P., art. 152, lit. c), y la financiación de las campañas electorales es una parte esencial de esas materias. Así, en la sentencia C-515 de 20042 – que versó sobre el artículo 13 de la Ley 844

de 2003, en el cual se introducían modificaciones a varias normas del Decreto 2207 de 2003, que ahora se analiza -, la Corte expresó:

“La Corte comparte el concepto acerca de que el artículo 13 de la Ley 844 de 2003 tenía que ser expedido de acuerdo con los procedimientos establecidos para las leyes estatutarias. El artículo 13 tuvo por fin regular distintos puntos relacionados con la reposición de los gastos electorales, que afectan – condicionan – el derecho de recibir esa reposición y modifican las responsabilidades que se derivan de la presentación de los informes. Estos puntos son centrales dentro de la reglamentación de la financiación de las campañas electorales y, por consiguiente, debían ser tratados por medio de una ley estatutaria. En este punto, la Corte reitera lo expresado en la sentencia C-484 de 1996, en el sentido de que “todas las normas que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales mismos han de ser materia de leyes estatutarias. A este principio escaparían únicamente aquellos aspectos que fueran absolutamente accesorios e instrumentales.” En este caso, como se ha precisado, el contenido del artículo 13 no se refiere a aspectos absolutamente accesorios e instrumentales, sino que determina los requisitos para poder acceder a la reposición de gastos y establece quién asume la responsabilidad por los informes presentados sobre los ingresos y gastos de las campañas.

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

“(…)

“Por otra parte, es pertinente recordar que en la sentencia C-145 de 1994 se declaró la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley 84 de 1993, que establecía normas sobre la financiación de las campañas electorales. En la sentencia se declaró que los asuntos tratados en el artículo 18 debían ser objeto de ley estatutaria, por cuanto se referían a un asunto decisivo en materia electoral, como es el de la financiación de las campañas. En el pronunciamiento se señaló, en el aparte pertinente:

‘El artículo 18 regula la financiación estatal de las campañas electorales. Frente a tal regulación, la Corte efectúa las siguientes observaciones.

‘De un lado, considera la Corte que se trata de un elemento central esencial de la regulación

de las funciones electorales, por lo cual es materia de reserva de ley estatutaria.

‘De otro lado, esta Corte estima que un aspecto central del funcionamiento y régimen de los partidos y movimientos políticos, es el relacionado con la financiación estatal de las campañas electorales. Es este uno de los temas de ineludible regulación mediante ley estatutaria, en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 152, literal c) de la Carta Política. Así lo entendió inequívocamente el legislador al ocuparse de manera integral de esta temática en la Ley Estatutaria Número 11/92 Cámara, 348/93 Senado, cuyo artículo 13, luego de reiterar el deber constitucional que en ese sentido tiene el Estado, señala las cifras o montos de reposición de los gastos de campaña para los distintos cargos de elección popular, al igual que la forma de distribución de los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento político, de acuerdo a sus estatutos, como también la entidad encargada de hacer el reajuste anual de tales valores, de conformidad con el aumento del índice de precios al consumidor (artículos 13, 39 y 40 ibidem).

‘En esas condiciones, mal podría el legislador ocuparse de regular la misma materia mediante ley ordinaria, como lo hizo en el presente asunto, pues ello equivaldría a desnaturalizar la esencia misma de los contenidos normativos que por decisión del constituyente, en razón a su trascendencia, ameritan de un procedimiento de especialísimo orden y calificación para la formación de la voluntad legislativa, lo que lleva a esta Corporación a estimar que el precepto acusado efectivamente viola el artículo 152 literal c), en concordancia con el 153 de la Carta Política. Así habrá de declararse.”

4. Por otra parte, al observar el texto del Decreto 2207 de 2003 se advierte que – como es lógico, dado que su fin era desarrollar una materia que debe ser objeto de ley estatutaria – varios de sus preceptos modifican normas de la Ley 130 de 1994, que es una norma estatutaria, “por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”. A manera de ilustración, el artículo 5°, que trata sobre el valor del voto por reposición, enmienda el artículo 13 de la Ley 130; el artículo 6°, que determina el porcentaje de votación necesario para tener derecho a la financiación de las campañas, reformó también el artículo 13 del mencionado Estatuto Básico de los Partidos y movimientos políticos; el artículo 8°, sobre auditoría interna, modificó el artículo 49 de la Ley 130; el artículo 9°, sobre los informes de los partidos acerca del monto, origen y destino de sus ingresos y gastos de campaña, enmendó el artículo 18 de la mencionada Ley; el artículo 13, que regula la reposición de gastos, sustituyó al artículo 17, etc. Además, la Ley 130 de 1994 fue complementada en distintos aspectos por el Decreto 2207 de 2003. Así ocurre, por ejemplo, con el artículo 12, el cual dispone cuáles son las sanciones por la violación de los topes establecidos para las campañas electorales.

5. Por consiguiente, es claro que la materia que reglamentó el Decreto 2207 debía ser desarrollada a través de una ley estatutaria. Ahora bien, como ya se indicó, en el parágrafo transitorio del artículo tercero del Acto Legislativo 01 de 2003 se estableció que el Congreso expediría las normas sobre financiación electoral en relación con las elecciones departamentales y municipales de octubre de 2003, para lo cual le concedió un término preciso. Y para el caso de que el Congreso no expidiera la mencionada reglamentación dentro de ese término, se autorizó al Gobierno Nacional para hacerlo, antes de que se

cerraran las inscripciones para las elecciones departamentales y municipales.

Como es sabido, el Congreso no reglamentó la materia a través de una ley estatutaria y, en consecuencia, el Gobierno Nacional procedió a regularla. Ello tiene como consecuencia que en este caso son inaplicables los requisitos para la expedición de las leyes estatutarias referidos a que deben ser aprobadas en una legislatura y acordadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. Empero, lo anterior no significa que pierda vigencia la exigencia de que el decreto sea revisado por la Corte Constitucional de manera integral, oficiosa y definitiva. Como ya se advirtió, el Decreto 2207 de 2003 reglamenta una materia que debe ser objeto de ley estatutaria, lo cual hubiera implicado, en una situación ordinaria, cumplir con una serie de requisitos. Entre ellos se encuentra el de la revisión de constitucionalidad integral por parte de la Corte.

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

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

6. Como se ha señalado, el control de constitucionalidad sobre las leyes que reglamentan temas estatutarios persigue garantizar la vigencia de los derechos y del orden democrático y participativo contemplado en la Constitución. Con el decreto dictado por el Gobierno debió ejercerse un control con el mismo alcance.

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

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

7. De las premisas anteriores se deduce que el Gobierno debía haber enviado a la Corte, de oficio, el texto del Decreto 2207 de 2003 para que fuera revisado en su constitucionalidad. El examen de constitucionalidad sobre el decreto debe ser, como se ha señalado, oficioso, integral y definitivo. Esta conclusión tiene dos consecuencias para el presente proceso. La primera es que la Corte deberá inhibirse para conocer sobre la demanda instaurada contra el artículo 6 del Decreto 2207 de 2003, por cuanto lo que corresponde en esta situación no es realizar un examen aislado y particular de las normas del decreto, conforme sean demandadas a través del mecanismo de la acción popular de inconstitucionalidad, sino un examen oficioso, integral y definitivo del mismo.

La segunda consecuencia es la de que, en situaciones como la presente, en las que no se envía a esta Corporación un ordenamiento normativo que debe controlar de manera oficiosa, la Corte debe solicitarle a la autoridad respectiva que se lo remita. Todo ello con fundamento en el artículo 39 del Decreto 2067 de 1991, "por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional", el cual se aplica de manera analógica a esta situación, dado que se trata de realizar el examen de constitucionalidad de un decreto que reglamenta una materia de contenido estatutario. El mencionado artículo prescribe:

Artículo 39. El Presidente del Congreso enviará a la Corte Constitucional copia auténtica de los proyectos de leyes estatutarias inmediatamente después de haber sido aprobados en segundo debate. Si faltare a dicho deber, el presidente de la Corte solicitará copia auténtica del mismo a la Secretaría de la Cámara donde se hubiere surtido el segundo debate."

Tal como lo dispone el artículo transcrito, la solicitud será formulada por el Presidente de la Corporación. Además, en la solicitud se concederá un término para el envío de la norma. Puesto que la circunstancia que se examina no está reglamentada, la Corte debe acudir nuevamente a la analogía. De allí se deriva que el plazo por conceder debe ser de diez (10) días, que es el término más amplio que se contempla en el Decreto 2067 de 1991 para la práctica de pruebas dentro de los procesos de constitucionalidad (art. 10).

Finalmente, si por una u otra razón no se cumple la solicitud de la Corte de que le sea enviado el decreto que debe ser analizado en su constitucionalidad, la Corte deberá entrar a examinarlo directamente, con el fin de cumplir con la función que se le ha confiado de proteger la supremacía de la Constitución. Para ello nuevamente se ha de recurrir a la analogía y, por consiguiente, al artículo 36 del mismo Decreto 2067 de 1991, que dispone que si el Gobierno no le envía a la Corte copia auténtica del texto de los decretos legislativos que dictare en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, para que ella proceda a decidir definitivamente sobre su constitucionalidad, "el Presidente de la Corte Constitucional solicitará copia auténtica del mismo (…) y en subsidio actuará sobre el texto que hubiere sido publicado."

Por lo tanto, en esta ocasión la Corte Constitucional, por medio del Presidente de la Corporación, le solicitará al Presidente de la República que le remita el texto del Decreto 2207 de 2003 para proceder a efectuar el control de constitucionalidad respectivo, oficioso, integral y definitivo.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- INHIBIRSE para decidir de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad instaurada contra el artículo 6º del Decreto 2207 de 2003.

Segundo.- SOLICITARLE al Presidente de la República, por medio del Presidente de la Corte Constitucional, que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, envíe a esta Corporación el texto del Decreto 2207 de 2003 para proceder a efectuar el control de constitucionalidad respectivo.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Acto Legislativo 01 de 2003, Artículo 12. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:| Artículo 263. Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en las respectiva elección. | Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley. | Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora. | La Ley reglamentará los demás efectos de esta materia. | PARÁGRAFO transitorio. Sin perjuicio del ejercicio de las competencias propias del Congreso de la República, para las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltese al Consejo Nacional Electoral para que dentro del mes siguiente a su promulgación se ocupe de regular el tema. | En las circunscripciones electorales donde se elijan dos (2) curules se aplicará el sistema del cuociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral.

2 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.