



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 2064 de 2011 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil once (2011).-

Rad. No. : 11001-03-06-000-2011-00040-00

Número interno: 2064

Referencia: EFECTOS DE LA LEY EN EL TIEMPO. APLICACIÓN A PROCESOS ELECTORALES EN CURSO. EQUITAD DE GÉNERO. DOBLE MILITANCIA.

Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA.

El señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Germán Vargas Lleras, solicita el concepto de esta Sala respecto de la aplicación de la nueva ley estatutaria sobre partidos y movimientos políticos y procesos electorales en las elecciones territoriales previstas para el próximo 30 de octubre del año en curso.

Explica que el Congreso de la República aprobó el proyecto de ley estatutaria “por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”, que la Corte Constitucional realizó la revisión automática de constitucionalidad mediante la sentencia C-490 del 23 de junio del 2011, que fue sancionada por el Presidente de la República el 14 de julio, con el número 1475 y promulgada¹ este mismo día.

Los temas y comentarios expuestos por el señor Ministro son los siguientes:

“1. En cuanto a la equidad y a la igualdad de género”.

El artículo 1º de la ley estatutaria en estudio, enuncia y define los principios a los cuales deben ajustarse la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos; uno de ellos, es el de *“equidad e igualdad de género”*, en virtud del cual *“los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política.”*

El artículo 28, inciso primero de la misma ley estatutaria, refiriéndose a la inscripción de candidatos, ordena que *“las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta - exceptuando el resultado - deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.”*

Precisa la consulta que ese requisito *“es una medida novedosa que entra a regir en el curso del período de inscripción de candidatos”*, y no hay antecedentes para su aplicación.

“2. En cuanto a la inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos”.

Conforme al artículo 2º de la ley 163 de 1994 la inscripción de candidatos vencía *“cincuenta y cinco (55) días antes de la respectiva elección”*, y las modificaciones podían hacerse dentro de los cinco (5) días siguientes.

Según el artículo 9º de la ley 130 de 1994, los partidos y movimientos con personería jurídica reconocida, podían postular candidatos a cargos de elección popular, sin requisitos adicionales; las asociaciones que se constituyeran como movimientos u organismos sociales también podían postular candidatos con sólo cincuenta mil firmas; y, al momento de la inscripción, quienes no fueran candidatos de partidos y movimientos políticos, debían constituir una póliza, en la cuantía fijada por el Consejo Nacional Electoral

En la nueva ley estatutaria, el artículo 28, inciso tercero, ordena que los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos sean inscritos por un comité integrado por tres ciudadanos; ese comité debe registrarse ante la respectiva autoridad electoral por lo menos un mes antes del cierre de la inscripción y, en todo caso, antes de iniciar la recolección de firmas; los formularios para recolectar las firmas deben llevar los nombres de los miembros del comité y de los candidatos.

Esta nueva disposición, explica la consulta, cambia las reglas del juego porque bajo la ley 130 de 1994, recogidas las firmas se llevaban a la Registraduría para hacer la inscripción y luego se constituía la póliza. Además, al entrar en vigencia la nueva ley estatutaria ya están vencidos los términos para dar cumplimiento a los requisitos exigidos para la inscripción de candidatos de los grupos significativos de ciudadanos.

“3. En cuanto a la doble militancia”

El artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2009, modificatorio del artículo 107 de la Constitución Política, ordenó que si un miembro de una corporación pública quería presentarse a la siguiente elección por un partido distinto, debía renunciar a su curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones; y el párrafo transitorio 1º del mismo artículo 1º dispuso que quienes habían renunciado a su curul antes de la fecha de entrada en vigencia de ese acto legislativo, o quienes lo hicieran dentro de los dos meses siguientes a dicha fecha, no incurrirían en doble militancia.

En la nueva ley estatutaria el artículo 2º prohíbe la doble militancia así:

- Quienes desempeñen cargos de dirección, gobierno, administración o control dentro de los partidos o movimientos políticos o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no pueden apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados;

- Los candidatos electos deben continuar en el partido o movimiento político que los postuló, mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por otro partido o movimiento, deben renunciar a la curul al menos doce meses antes del primer día de inscripciones;

movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de éstas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

Agrega la consulta que la doble militancia “*será sancionada de conformidad con los estatutos y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción...*”. En este punto, la consulta dice textualmente: “*Antes de la vigencia de la nueva ley estatutaria no existía prohibición de doble militancia para los directivos de los partidos o movimientos políticos, ¿cómo se contabilizaría el término a la entrada en vigencia de la nueva normativa?*”.

“4. En cuanto al período de la inscripción de Candidaturas”

El artículo 2 de la Ley 163 de 1994 disponía que la inscripción de candidatos vencía cincuenta y cinco (55) días antes de la respectiva elección y que las modificaciones podían hacerse dentro de los cinco (5) días siguientes.

La nueva ley estatutaria, en el artículo 30, ordena que el período de inscripción de candidatos y listas será de un mes e iniciará cuatro meses antes de la fecha de la correspondiente votación; y que cuando los candidatos a la Presidencia de la República se seleccionen por consulta que coincida con las elecciones de Congreso, la inscripción de la correspondiente fórmula puede hacerse “dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la declaratoria de resultados de la consulta.”

Agrega el Ministro que, dada esa modificación, el período de inscripciones que vencía el 10 de agosto se acortó y ahora vencería el 30 de julio.

Con base en los anteriores antecedentes, solicita a la Sala resolver los siguientes interrogantes:

“1. ¿Las listas de candidatos que a la fecha de entrada en vigencia de la ley por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones, se encuentran inscritas y que no cumplen la proporción de género prevista en el artículo 28 de dicha ley, deben ser reformadas o se rigen por la Ley 130 de 1994?”

“2. A partir de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria de Partidos Movimientos Políticos, ¿cuál es el período de inscripción de candidaturas para los grupos significativos de ciudadanos?”

“3. En el evento en que el candidato por firmas ya se hubiera inscrito al momento de entrar en vigencia la ley estatutaria de partidos y movimientos políticos con fundamento en el artículo 9 de la Ley 130 de 1994, ¿los plazos y procedimientos previstos en el artículo 28 de la ley estatutaria de partidos y movimientos políticos tendrían algún efecto?”

“4. ¿Los candidatos que se pretendan inscribir por firmas y hayan iniciado el proceso de recolección de firmas con anterioridad a la inscripción del grupo promotor, podrán acreditar estos apoyos para su inscripción, una vez que entre en vigencia la nueva ley de partidos y movimientos?”

“5. La ley Estatutaria creó una nueva calidad para los candidatos que hayan sido directivos de partidos y movimientos políticos y que aspiren a ser elegidos por otro partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse. Y sanciona el incumplimiento de esta condición con la revocatoria de la inscripción. ¿Cómo se contabilizan los 12 meses?”

“6. Teniendo en cuenta que la nueva Ley estatutaria variará las reglas en el desarrollo del calendario electoral en curso para las elecciones que se llevarán a cabo el próximo 30 de octubre de 2011 y que define como fecha límite de vencimiento de inscripción de candidaturas el 30 de julio, ¿en aras de preservar el derecho a elegir y ser elegido, podría el Gobierno Nacional abrir un nuevo período de inscripción de candidaturas?”

Para responder la Sala CONSIDERA:

I. Planteamiento de los problemas jurídicos

Del resumen de los antecedentes de la solicitud del concepto se desprende que las preguntas giran alrededor de la inscripción de candidatos para las elecciones locales que deben desarrollarse el próximo 30 de octubre del presente año, regulada en la ley 1475 del 14 de julio de 2011 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”. Dicha ley, que comenzó a regir ese mismo día, introdujo modificaciones a las reglas preexistentes sobre la inscripción de candidatos, en los siguientes aspectos objeto de la consulta: participación de los diferentes géneros en las listas de candidatos, prohibición para los dirigentes de los partidos para inscribirse por otros partidos o movimientos, la fecha en la que vence el plazo para la inscripción de candidatos, y el procedimiento para la recolección de firmas que apoyen la inscripción de candidatos por fuera de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

El problema jurídico radica en dilucidar si, a pesar del contenido del artículo 55 que ordena la entrada en vigor de la ley 1475 de 2011 a partir de su promulgación, las normas que regían estos asuntos pueden tener efecto ultraactivo, dado que se trata de situaciones en curso o incluso consolidadas bajo la anterior normatividad, o si las nuevas reglas tienen efecto general inmediato, y si su aplicación en estos términos vulnera los derechos fundamentales a elegir y ser elegido en condiciones de igualdad.

Al efecto, el presente concepto se ocupará en primer lugar de analizar desde una perspectiva general las reglas sobre tránsito de legislación cuando no existan normas especiales de transición, para proceder luego a estudiar en particular los temas planteados por la consulta.

II. Reglas generales sobre el tránsito de legislación

Tema ampliamente estudiado y debatido en el derecho es el relacionado con la forma como han de aplicarse las leyes a partir de su vigencia. A manera de resumen, es posible plantear cuatro reglas generales en el derecho colombiano, a saber:

1°. Todas las leyes se aplican hacia el futuro a partir de su vigencia, en el entendido de que no pueden desconocer los derechos adquiridos o situaciones consolidadas y que producen efectos de manera inmediata sobre las meras expectativas y las situaciones en curso.

2°. Constitucionalmente existen dos límites expresos en cuanto a los efectos de las nuevas leyes que debe respetar el legislador: la existencia de derechos adquiridos con justo título en el artículo 58 constitucional y la irretroactividad legal en materia penal del artículo 29. Como excepción que confirma la regla, el artículo 58 permite el sacrificio de los derechos adquiridos con justo título “por motivos de utilidad pública o interés social”, previa indemnización.

3°. El legislador puede definir la forma como cada ley en particular entra a regir, especialmente en relación con las situaciones en curso, estableciendo, si lo considera conveniente, un conjunto de reglas conocidas bajo el nombre de “régimen de transición,” que básicamente determinan las situaciones en curso sobre las cuales la ley derogada tiene efecto ultraactivo, y en las cuales la ley nueva tiene efecto inmediato.

4°. Ante el silencio del legislador sobre la aplicación de la nueva ley a las situaciones en curso, y sin que implique desconocer la vigencia, suele acudir a las reglas contenidas en el Código Civil y en la ley 153 de 1887, cuyo primer artículo establece:

“ARTÍCULO 1. Siempre que se advierta incongruencia en las leyes, u ocurra oposición entre ley anterior y ley posterior, o trate de establecerse un tránsito legal de derecho antiguo a derecho nuevo, las autoridades de la República, y especialmente las judiciales, observarán las reglas contenidas en los artículos siguientes:”

Las reglas de ésta ley definen para múltiples situaciones si el derecho antiguo es ultraactivo o si el nuevo se aplica inmediatamente, sin perjuicio de reconocer la vigencia de la nueva ley, por lo que acudir a su aplicación no implica desconocer la entrada en vigencia de ésta.

Los principios anteriores han sido estudiados en múltiples ocasiones por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, y a manera de ejemplo se transcriben algunos párrafos de la sentencia C-619 de 20012 de éste último Tribunal en la que expresa:

“4. Con fundamento en las disposiciones superiores anteriormente comentadas, [artículos 29 y 58] las cuales también estaban consignadas en la Constitución Nacional de 1886 y que delimitan la órbita de libertad de configuración legislativa en la materia, se desarrolló un régimen legal que señaló los principios generales relativos a los efectos del tránsito de legislación, respetando el límite señalado por la garantía de los derechos adquiridos y los principios de legalidad y favorabilidad penal. Dicho régimen legal está contenido en los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887 que de manera general, en relación con diversos tipos de leyes, prescriben que ellas rigen hacia el futuro y regulan todas las situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su vigencia. A contrario sensu, las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua. Ahora bien, cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata. La aplicación o efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a situaciones jurídicas que aun no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos.”

“En cuanto a la proyección futura de los efectos de una ley derogada, (ultraactividad de la ley), el régimen legal general contenido en las normas mencionadas lo contempla para ciertos eventos. La ultraactividad en sí misma no contraviene tampoco la Constitución, siempre y cuando, en el caso particular, no tenga el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, ni el principio de favorabilidad penal.”

“5. En lo que tiene que ver concretamente con las leyes procesales, ellas igualmente se siguen por los anteriores criterios. Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. En efecto, todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme. En este sentido, a manera de norma general aplicable al tránsito de las leyes rituales, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, antes mencionado, prescribe lo siguiente:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”

[...]

De los párrafos transcritos se desprende que las cuatro reglas que a manera de síntesis se expusieron al empezar el presente acápite tienen claro raigambre constitucional, y además resalta la Sala algunas ideas que tienen especial importancia para la fundamentación de las respuestas a las preguntas formuladas por el Ministro del Interior: la primera, la afirmación de la vigencia de las reglas sobre tránsito de legislación contenidas en la ley 153 de 1887; segunda, aclara que tales normas desarrollan los cánones constitucionales, tanto los de la vieja Carta de 1886 como los de la vigente de 1991; tercero, que constituyen “un régimen legal que señaló los principios generales relativos a los efectos del tránsito de legislación”, siendo por tanto un conjunto de reglas generales, aplicables a cualquier conflicto de normas derivado del tránsito de legislación, y cuarto, la ultraactividad de las normas es constitucional, y aplicable a las situaciones en curso, en especial en materia procesal, de conformidad con el artículo 40 de la ley en cita.

Para efectos de análisis es importante recordar el texto del primer inciso del artículo 18 y el 40 de la ley 153 de 1887, que disponen:

“ARTÍCULO 18. Las leyes que por motivos de moralidad, salubridad o utilidad pública restrinjan derechos amparados por la ley anterior, tienen efecto general inmediato.”

(...)

ARTÍCULO 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”

Las normas anteriores regulan el tránsito de legislación en dos hipótesis diferentes. La primera, cuando la ley nueva modifica o “restringe” las condiciones para el ejercicio de un “derecho amparado por la ley anterior”, caso en el cual la ley tiene efecto general inmediato. Y la segunda, cuando la ley procesal se aplica a una situación en curso, situación en la cual la ley antigua tiene efectos ultraactivos en cuanto a “los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas”. Estas dos regulaciones son aplicables a los temas objeto de la consulta, pues unos de ellos hacen relación exclusivamente a los aspectos procedimentales de la inscripción de candidaturas a las elecciones del 30 de octubre de 2011, y otros a las condiciones del ejercicio del derecho a ser elegido, como se explica enseguida.

En relación con el ejercicio de los derechos o situaciones consolidadas bajo la ley anterior, el primer inciso del artículo 18 de la ley 153 de 1887 ordena tener como cierto el derecho, pero la “restricción” que para su ejercicio haga la nueva ley se aplica inmediatamente. Es claro que la restricción no puede implicar su desconocimiento, sino condiciones diferentes para su ejercicio, pues está de por medio la moralidad, salubridad o utilidad pública.

Sobre la aplicación de la ley procesal en el tiempo, el artículo 40 transcrito ordena aplicarla a los juicios comenzados, pero mantiene la ultraactividad de la ley anterior en cuanto a los “términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas”.

Es necesario aplicar la anterior distinción en relación con los temas de las preguntas formuladas por el Ministro y que originan el presente concepto, pues dos de ellas se refieren a cambios en las condiciones o requisitos sobre el ejercicio del derecho a postular candidatos, y las otras dos reglas de procedimiento para la inscripción. Entonces, en principio, la regla general diría que por tratarse del ejercicio del derecho a postularse a las elecciones, en materia de la participación de los géneros y la prohibición a los dirigentes de los partidos para inscribirse como candidatos por un partido distinto al que pertenecen si no hubieren renunciado con doce meses de anticipación, se aplicarían las nuevas condiciones, y en cuanto al procedimiento o actuación administrativa referente a la inscripción administrativa de los candidatos, la norma anterior tiene efectos ultraactivos.

La aplicación de las reglas anotadas al caso concreto de las próximas elecciones territoriales del 30 octubre del presente año, puede sufrir variaciones en la medida en que afecte el derecho a la participación, a elegir y ser elegido, derechos de naturaleza fundamental cuya protección podría primar sobre las reglas referidas, por lo cual es necesario ponderar la posible violación de los derechos fundamentales con las reglas transcritas sobre los efectos de la ley en el tiempo, lo que se analiza enseguida.

III. Aspectos de procedimiento

Es válido entender que las elecciones están compuestas por tres etapas de naturaleza procedimental, una pre-electoral, la de la votación propiamente dicha, y la del escrutinio y proclamación administrativa de los elegidos. La etapa pre-electoral no está regulada en su conjunto como tal, pero la ley ha ido ordenando algunos aspectos de la misma, como por ejemplo la inscripción de cédulas (registro de electores), la publicidad electoral, algunos aspectos de las campañas, y en forma especial la inscripción de candidaturas por quienes tienen derecho de postulación a saber: los partidos y movimientos políticos con o sin personería jurídica, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos. La jornada electoral está claramente reglamentada, al igual que el procedimiento administrativo de escrutinios, cuyo objeto consiste en contar los votos, declarar los candidatos elegidos a los diferentes cargos, y la decisión de las reclamaciones administrativas.

La inscripción de candidatos es una actuación administrativa, entendida como la sucesión ordenada de actos jurídicos a través de los cuales las organizaciones que tienen derecho a postular candidatos acuden ante las autoridades electorales a inscribirlos, los candidatos aceptan su postulación y a su turno, las autoridades elaboran el correspondiente registro. La inscripción garantiza el derecho a ser elegido, cuyo titular es el candidato postulado, y a elegir, cuyo titular es el ciudadano en ejercicio; derechos que se deben ejercer en condiciones de igualdad, entre todos los postulantes, entre todos los candidatos y entre todos los votantes.

La Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad del proyecto que se convertiría en ley 1475 de 2011, objeto del análisis en este concepto, definió las elecciones como “procesos electorales” compuestos por variadas regulaciones reservadas a la ley estatutaria, en estos términos:

“La jurisprudencia de esta Corte ha precisado que las materias que constituyen regulación de los procesos electorales están sometidas a reserva de ley estatutaria, no sólo en lo que tiene que ver con aspectos de contenido sustancial, sino también en lo relacionado con todos aquellos parámetros o presupuestos permanentes para el ejercicio adecuado del derecho de participación por parte de los ciudadanos. Ello incluye asuntos que podrían en apariencia ser considerados potestades menores o aspectos técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral, “como la fijación de las fechas de elecciones, el establecimiento de los términos de cierre de las inscripciones de candidatos o del registro de votantes, el diseño de las tarjetas electorales o los procedimientos de escrutinio”³.

“Y ha indicado que forma parte de la potestad de configuración del legislador estatutario, el señalar mecanismos y plazos relacionados con las distintas etapas del proceso electoral, pues este requiere un mínimo de orden que asegure la posibilidad de organizar oportunamente todos los elementos materiales requeridos para la realización de los comicios electorales”⁴.

Sin perjuicio de muchas reglas especiales que la han adicionado, la “Inscripción de Candidaturas” está regulada por el Título V del Código Electoral, el cual fija una fecha límite para la inscripción, pero no señala a partir de qué momento los candidatos se pueden empezar a inscribir. Para las elecciones locales, el artículo 2° de la ley 163 de 1994, que modificó parcialmente el artículo 88 del Código Electoral, dispuso:

“ARTÍCULO. 2°. La inscripción de candidatos a gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles o miembros de las juntas administradoras locales vence cincuenta y cinco (55) días antes de la respectiva elección. Las modificaciones podrán hacerse dentro de los cinco (5) días siguientes”

El Registrador Nacional del Estado Civil señaló en el calendario electoral, para las elecciones locales del 30 de octubre de 2011, que la fecha en la cual se vence el plazo máximo para la inscripción de candidatos es el miércoles 10 de agosto de 2011, aplicando el artículo 2° que acaba de transcribirse.

De lo expuesto se desprende claramente que el plazo en el cual se lleva a cabo la actuación administrativa de inscripción de candidaturas había comenzado antes del 14 de julio de 2011, fecha en la que entró a regir la ley 1475, pues al no existir término de inicio debe tenerse por tal al menos el de la Resolución del Registrador que definió el calendario electoral para los comicios del 30 de octubre de 2011. Es incluso probable que antes de la vigencia de la ley estatutaria hubiera candidatos inscritos a alguno de los cargos que se elegirán próximamente.

Entonces, según lo expuesto en el acápite anterior, habría que aplicar el artículo 40 de la ley 153 de 1887 en cuanto ordena que en materia procesal “los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”, por lo cual todo lo que tuviera que ver con el procedimiento o actuación administrativa de inscripción de candidaturas, se debería regir por la ley anterior. A pesar de este aserto, y ante las situaciones concretas surgidas con su aplicación, el Ministro del Interior y de Justicia pregunta por la fecha en que concluye el término para cerrar el período de inscripción, y la regulación aplicable al procedimiento de inscripción por firmas.

A. La fecha de cierre del período de inscripción de las candidaturas para la elección del 30 de octubre de 2011.

Como se exponía antes, son múltiples los efectos jurídicos y prácticos de la inscripción de candidatos, dentro de los cuales se pueden citar el que los permite adelantar la campaña electoral y por tanto presentar ante la ciudadanía su aspiración, programa, hoja de vida y demás aspectos que

forman parte de la campaña electoral, lo cual deben hacer en igualdad de condiciones entre todas las organizaciones postulantes y los candidatos. En palabras de la Corte Constitucional: “Subrayando el *carácter expansivo* a la democracia participativa, ha advertido la Corte que todas las formas de organización política ciudadana, tales como los partidos, los movimientos políticos, las organizaciones sociales, los movimientos sociales, los grupos significativos de ciudadanos, *“son sujetos activos de las normas constitucionales que regulan el método de adjudicación de los escaños de las corporaciones públicas de elección popular”*6. Ello en razón a que la función natural de estas formaciones políticas, es la de ofrecer a los electores candidatos de entre los cuales puedan seleccionar a sus representantes.7”

Iniciado el período para la inscripción de candidatos, el cual según la norma anterior debe concluir el 10 de agosto y según la nueva el 30 de julio, para las próximas elecciones el primero de ellos garantiza mejor la igualdad entre todos los candidatos y garantiza en mejor forma la posibilidad de inscribirse, pues no reduce, una vez iniciado, el término correspondiente. Procura además la mayor participación política, preserva el principio de la confianza legítima en los procedimientos ya iniciados y la igualdad entre todos los candidatos.

Por tanto es de todo punto razonable aplicar lo dispuesto por la última frase del artículo 4º de la ley 153 de 1887 al artículo 2º de la ley 163 de 1994, según el cual el término vence el 10 de agosto de 2011 para la inscripción de candidatos, en virtud del fenómeno de la ultraactividad de ésta norma.

B. El procedimiento aplicable en la recolección de firmas necesarias para inscribir candidaturas.

El inciso tercero8 del artículo 28 de la ley 1475 de 2011 regula de esta forma el procedimiento para la inscripción de candidatos a cargos de elección popular postulados por los grupos significativos de ciudadanos.

ARTÍCULO 28. Inscripción de candidatos.

[.....]

Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

[....]

La sentencia C-490 de 2011, al revisar la constitucionalidad del proyecto que se convertiría en ley 1475 de 2011, explicó de esta forma el nuevo procedimiento en materia de recolección de firmas para que los movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos pudieran inscribir candidaturas:

“97. En esta dirección el inciso cuarto del precepto examinado prevé que para la inscripción de los candidatos postulados por los grupos significativos de ciudadanos, además del respaldo popular que deben acreditar mediante la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista, es preciso seguir un procedimiento consistente en que: (i) la inscripción debe efectuarse por un comité conformado por tres ciudadanos, el cual debe registrarse ante la autoridad electoral correspondiente; (ii) este registro debe efectuarse cuando menos con un mes de antelación a la fecha prevista para el cierre de la inscripción respectiva, y en todo caso, antes del proceso de recolección de firmas; y (iii) los formularios de recolección de firmas deben contener tanto las fotos (sic) de los integrantes del comité, como las de los candidatos a inscribir”.

[....]

“Estos requisitos adicionales, establecidos por el legislador estatutario para el proceso de inscripción de candidatos por parte de grupos significativos de ciudadanos que no cuentan con personería jurídica reconocida, cumplen finalidades legítimas en el marco del derecho a la participación política, como es la de rodear de seriedad y transparencia la postulación, propiciar decisiones informadas en el elector, sin que de otra parte constituyan exigencias excesivas o desproporcionadas que obstaculicen el ejercicio de los derechos políticos. En consecuencia, el procedimiento establecido para la inscripción de candidatos por parte de grupos de ciudadanos significativos, será declarado exequible.”

Como se ha expuesto, la nueva ley comenzó a regir el 14 de julio de 2011, menos de un mes antes del cierre del período de inscripción de las listas de candidatos a las elecciones locales que se realizarán el 30 de octubre, de lo cual se desprenden dos consecuencias que es necesario analizar: la primera, que ya había comenzado el período para la inscripción de candidaturas como se indicó en el punto anterior, y además, que para los grupos significativos de ciudadanos es materialmente imposible cumplir con la cronología del nuevo procedimiento, pues no cuentan con el plazo mínimo de un mes para inscribir el Comité ad-hoc que recolecte las firmas necesarias para la inscripción.

Bajo estas perspectivas, es claro no sólo que nadie está obligado a lo imposible, sino que el derecho vigente regula en el citado artículo 40 de la ley 153 de 1887 el tránsito de legislación sobre asuntos en curso de naturaleza procesal, de suerte que debe aceptarse también en este caso que la norma anterior, que regulaba el procedimiento de recolección de firmas, tiene efectos ultraactivos, conforme con los argumentos antes expuestos.

La tesis anterior es más garantista del derecho a la participación política, en especial frente al derecho a la igualdad y de postulación, en primer lugar por cuanto puede darse una desigualdad entre los grupos significativos de ciudadanos que antes de la vigencia de la nueva ley inscribieron sus candidatos, quienes alegarían que tal inscripción constituye una situación consolidada que debe ser respetada por la nueva ley, de manera que su inscripción y presentación ante los electores se haría de manera diferente de aquella que realice otro grupo de ciudadanos que no registró candidaturas antes de la vigencia de la nueva ley; en segundo lugar podría significar tener que rehacer íntegramente el procedimiento de recolección de firmas, pues los nuevos formularios deberían incluir unos requisitos formales que no se encontraban en la legislación anterior, dificultando la inscripción, al grado que puede convertirse en una imposibilidad para hacerlo.

Ratifica lo anterior lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011, cuando al estudiar el procedimiento de inscripción y actualización del censo electoral dentro del examen de constitucionalidad del artículo 49 de la misma ley estatutaria 1475, tema que no es objeto de este concepto, reconoció nuevamente las dificultades de tránsito legislativo que podían producirse por la fecha en que probablemente sería promulgada la ley, así como la eventualidad de que por esa misma circunstancia de proximidad de las elecciones, existieran normas de la ley de imposible aplicación a los presentes comicios. Dijo la Corte:

“Sin embargo, la Corte considera necesario hacer una claridad en relación con las dificultades de tránsito normativo que generaría la norma analizada. En efecto, según la redacción del artículo 49 del Proyecto, es claro que cuando la iniciativa de la referencia entre en vigencia, una vez se notifique la presente sentencia y el texto definitivo sea remitido por las cámaras al Presidente de la República para sanción, el término para que la Registraduría Nacional del Estado Civil adelante la actualización de la información por zonificación, ya habrá empezado a correr respecto de las elecciones regionales que se celebrarán en octubre del presente año. En ese orden de ideas, advierte la Sala que resulta necesario que la organización electoral, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, determine las reglas particulares de transición, destinadas a regular la aplicabilidad del precepto estatutario en dicha jornada electoral o en aquellas subsiguientes en donde el término señalado pueda cumplirse en su totalidad”.

IV. Aspectos sustanciales

A. La aplicación del criterio de equidad e igualdad de género

Se pregunta en concreto si las listas de candidatos inscritas antes de que entrara a regir la ley 1475 del 2011 deben adaptarse a lo dispuesto en su artículo 28 sobre el porcentaje mínimo de participación femenina en los procesos de elección popular a corporaciones públicas. Dicho artículo en su parte pertinente señala:

*corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros (...)*⁹

Se trata de una norma sustantiva que impone una obligación específica en cabeza de los partidos y movimientos políticos, cuya justificación constitucional fue suficientemente explicada por la Corte Constitucional al declarar su exequibilidad, en estos términos:

“La medida examinada desarrolla igualmente los artículos 40 y 43 de la Constitución que establecen, respectivamente que: “las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública”, y “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”. La propuesta legislativa de asegurar un mínimo del 30% de participación de la mujer en la conformación de determinadas listas para órganos de elección popular, contribuye a incrementar los niveles de participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración, a la vez que propende por la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, en el ámbito específico de la participación política.

*El establecimiento de una cuota de participación en la conformación de determinadas listas, desarrolla así mismo el artículo 107 de la Carta que consagra el principio democrático y la equidad de género, como ejes rectores de la organización de los partidos y movimientos políticos. De conformidad con estos mandatos los partidos y movimientos políticos deben procurar encarnar una representatividad basada en la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, y desplegar acciones encaminadas a remover barreras que obstruyan la participación igualitaria y equitativa de unos y otras. La medida sometida a examen permite a los partidos y movimientos políticos avanzar en el proceso hacia una mejor satisfacción del principio de equidad de género, y a profundizar en una mayor efectividad del principio democrático en su organización y desempeño.”*¹⁰

Es importante tener en cuenta que desde la Constitución Política de 1991 se incorporaron disposiciones expresamente orientadas a reconocer a la mujer como sujeto de especial protección por parte del Estado, en razón de las condiciones de discriminación y marginalidad a las que históricamente ha sido sometida¹¹. Así, su artículo 40 señaló expresamente que “Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”, lo que en concordancia con la obligación del Estado de promover “las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados” ha justificado constitucionalmente la existencia de acciones afirmativas en favor de la mujer. Sobre el particular ha afirmado la jurisprudencia:

*“La Corte no comparte este reparo, pues considera que una medida de acción afirmativa como la que se estudia, se adopta, precisamente, porque se entiende que las mujeres tienen igual capacidad que los hombres para desempeñarse en los cargos de mayor responsabilidad del Estado. No obstante, reconoce que la intervención del Estado es necesaria para remover los mayores obstáculos que históricamente han tenido que enfrentar para acceder a ellos. En últimas, se trata de un mecanismo dirigido a corregir las prácticas sociales que generan condiciones de inequidad, y no una medida de paternalismo estatal, que trata a las mujeres como si fueran “menores de edad”*¹².

Precisamente, en desarrollo de los artículos 13, 40 y 43, de la Carta, el legislador, mediante la ley estatutaria 581 del 2000¹³ definió algunos instrumentos destinados a realizar los derechos y garantías de la mujer en el ámbito de su participación política y su vinculación a los niveles decisorios de los órganos y entidades del Estado; en particular, su artículo 4º impuso a las autoridades nominadoras la obligación de incluir mujeres por lo menos en el treinta por ciento (30%) de los empleos que integren dichos niveles, con excepción, en ese momento, de los cargos de elección popular (art.5)¹⁴.

Ese primer avance representa un cambio sustancial en la lógica de la ley estatutaria 130 de 1994¹⁵, que facultaba a los partidos políticos para “organizarse libremente” y los autorizaba a “postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.”¹⁶ Lógica esa de total autorregulación que sufrió profundas limitaciones en las reformas Constitucionales del 2003 y 2009, en las cuales se permitió la intervención del legislador para establecer normas mínimas de organización de los partidos y organizaciones políticas con el fin de garantizar la efectividad de principios constitucionalmente relevantes, entre ellos, precisamente, la igualdad de género. Al respecto ha dicho la Corte Constitucional:

no podía, en ningún caso, establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos. En consecuencia, la protección constitucional de la autonomía de los partidos, está sujeta a las limitaciones que legítimamente realice el legislador, en particular a aquellas orientadas a proteger los principios a los cuales debe sujetarse la organización y actuación de los partidos, como es la equidad de género.”¹⁷

En esta evolución normativa el Artículo 1º del Acto Legislativo 1 del 2009¹⁸ incorpora expresamente como principio rector de la organización democrática de los partidos y movimientos políticos la *equidad de género*, así:

“ARTÍCULO 1º. “El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:... Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos...”.

Sin perjuicio de que algunos aspectos de la reforma deben ser desarrollados a través de una ley estatutaria -como se preveía más adelante en el mismo artículo-, la constitucionalización de los referidos principios representa un mandato expreso de optimización de la organización interna de los partidos; de este modo, la transparencia, la equidad de género, la moralidad, la objetividad y la vinculación positiva a sus programas políticos, se convierten desde el año 2009 en parámetros mínimos necesarios de la regulación estatutaria de los partidos.

La inclusión de una regla concreta en la Ley Estatutaria 1475 de 2011 sobre el porcentaje mínimo de participación femenina en las listas “donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta”, no resulta sorpresiva o ajena a la evolución de las normas constitucionales y legales aplicables a esta materia; la misma se enmarca sin dificultad en el contexto de las diversas reformas adoptadas para garantizar la efectiva participación de la mujer en la conformación del poder político, en cumplimiento de los artículos 13, 40, 43 y 107 de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Se trata, como advierte la Sentencia C-490 de 2011, de un fin constitucional no sólo válido, sino especialmente relevante en el marco de la *igualdad real y efectiva* de los derechos de participación política de la mujer:

“En suma, la disposición contenida en el aparte final del artículo 28 del proyecto analizado, resulta plenamente ajustada a la Constitución, toda vez que promueve la igualdad sustancial en la participación de las mujeres en la política, estableciendo una medida de carácter remedial, compensador, emancipatorio y corrector a favor de un grupo de personas ubicado en situación sistémica de discriminación; realiza los principios democrático y de equidad de género que rigen la organización de los partidos y movimientos políticos, a la vez que desarrolla los mandatos internacionales y de la Constitución sobre el deber de las autoridades de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública. Se trata además, de una medida que si bien puede limitar algunos de los contenidos de la autonomía de los partidos y movimientos políticos, persigue una finalidad importante, es adecuada y necesaria para alcanzar dicho fin, a la vez que resulta proporcional en sentido estricto.”

Es importante resaltar que esta regla de participación no afecta la autonomía de los partidos, quienes, como ya se señaló, venían obligados desde el Acto Legislativo 1 de 2009 a adoptar principios de equidad de género en sus estatutos, los cuales ahora se reflejan en una participación concreta de la mujer en las listas de candidatos a corporaciones públicas. Así lo indicó la Corte Constitucional en la misma providencia que viene citándose:

“En este orden de ideas, observa la Corte que el establecimiento de una cuota de participación femenina del 30% para la conformación de algunas de las listas, no afecta los contenidos básicos del principio de autonomía, pues los partidos mantienen un amplio ámbito de discrecionalidad en esa labor, toda vez que, aún dentro de este porcentaje, pueden elegir los ciudadanos y ciudadanas que mejor los representen, la cuota vinculante se limita al 30%, y está referida únicamente a aquellas listas de las cuales se elijan cinco o más curules. Paralelamente, dicha limitación se encuentra plenamente justificada por las altas posibilidades que entraña de mejorar la participación política de las mujeres, sin que elimine ni reduzca desproporcionadamente la participación masculina, asegurando así una conformación más igualitaria de las listas para las corporaciones públicas de elección popular.”

En consecuencia, si como ya se señaló, la vigencia de la ley estatutaria analizada no está sujeta a ningún condicionamiento (art.55) y las reglas de transición normativa indican que “las leyes que ... restrinjan derechos amparados por la ley anterior, tienen efecto general inmediato” (artículo 18 de la ley 153 de 1887) no se vería por la Sala ninguna razón constitucional de mayor peso para preferir una interpretación que

exceptuara el presente debate electoral del porcentaje mínimo de participación femenina establecido por el legislador, el cual, como se dijo, responde a unos fines de especial relevancia constitucional.

Además de que no se sacrifica el derecho de participación, la aplicación inmediata de la norma conforme a las reglas generales señaladas en la primera parte de este concepto tampoco resulta de imposible cumplimiento ni implica un esfuerzo desproporcionado para los partidos políticos, en tanto que aún queda plazo suficiente para inscribir listas y reformar las ya presentadas. Por el contrario, su inaplicación al actual debate electoral sin una razón constitucional suficiente aplazaría injustificadamente el compromiso del Estado de hacer efectiva la igualdad de la mujer a través de medidas afirmativas concretas que permitan superar las barreras culturales que limitan su participación efectiva en la vida pública.

Resalta la Sala que esta regla no resulta intempestiva ni afecta la confianza legítima de los partidos políticos y aspirantes a cargos de elección popular, pues además de que corresponde a la evolución paulatina que ha tenido la materia y de que concreta un principio constitucional que ya debía haberse reflejado en sus estatutos internos desde el Acto Legislativo 1 de 2009, son los propios partidos, a través de sus representantes en el Congreso de la República, quienes adoptaron dicha regla a través de un proceso legislativo público, y en el que se definió sin condicionamientos o restricciones temporales su ámbito de aplicación y de vigencia.

Más aún, la entrada en vigencia de dicha regla y su aplicación a los presentes comicios era previsible desde hace tiempo, pues el hecho de que las leyes estatutarias requieran de una revisión constitucional previa, permite conocer su contenido anticipadamente y prever mecanismos de adaptación una vez entren a regir, más aún en ámbitos de la vida social en las que, como en la presente, existen grupos organizados directamente interesados que participan activamente de la adopción de tales decisiones públicas.

En este sentido, tampoco se podría interpretar que las listas presentadas antes de la vigencia de la ley quedaron por ese sólo hecho exceptuadas de dicho mandato, pues además de que se trata de una norma sustantiva de aplicación inmediata, ello generaría un problema grave de desigualdad, en tanto que crearía una diferenciación injustificada frente a quienes, estando en su derecho, no habían ejercido la facultad de inscripción de listas. Para unos y otros, la situación frente a la ley es la misma y ambos cuentan con plazos de modificación de las listas que hacen posible, sin sacrificio del derecho de participación, el cumplimiento del artículo 28 en cuestión.

Así las cosas, la Sala concluye que las listas inscritas por los partidos y movimientos políticos antes de la entrada en vigencia de la ley 1475 del 2011, así como las que se inscriban con posterioridad, deben adaptarse a lo dispuesto en su artículo 28 e incluir para las elecciones del 30 de octubre del 2011 el porcentaje mínimo de participación femenina allí exigido.

B. La doble militancia

La doble militancia, entendida como la prohibición de pertenecer simultáneamente a más de una organización política, se consagró en el Acto Legislativo 1 de 2003, “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”. En efecto, dicho Acto Legislativo modificó el artículo 107 de la Constitución Política para introducir la siguiente regla: *“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento políticos con personería jurídica”*.

Años más tarde, el Acto Legislativo 1 de 2009, en su artículo 1º, proyectó la prohibición de doble militancia en el tiempo mediante varias reglas adicionales. Luego de reproducir la prohibición en los mismos términos, amplios y generales, de la reforma constitucional de 2003, la extendió a los miembros de corporaciones públicas en el sentido de exigirles que si se postulaban para nuevas elecciones por un partido o movimiento diferente, debían renunciar a la curul respectiva con una antelación de doce meses a la fecha prevista para la nueva elección. Dice así esta regla en el último inciso del artículo 1º:

“Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.”

De otra parte, la misma reforma constitucional adicionó al artículo 107 otra regla que obedece a la prohibición constitucional de doble militancia, en el tiempo, en los siguientes términos:

“Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.”

El concepto de la doble militancia ha sido objeto de una regulación constitucional expansiva que apunta, como bien se sabe, al fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y a la necesidad de que la política se conduzca con transparencia, sin engaño ni manipulación para los electores, y a partir de un compromiso ético y doctrinario de los militantes con sus organizaciones, con sus afiliados y con sus electores.

La tajante prohibición que de la doble militancia se estableció en la Constitución desde el año 2003, busca erradicar dicha conducta en todas sus manifestaciones, pues se percibe en esta práctica una desviación patológica del sistema democrático representativo que atenta contra los principios democrático, representativo, participativo y de responsabilidad de los elegidos frente a la sociedad y a sus electores.

Al analizar el contenido de esta norma en la ley estatutaria, expresó la Corte Constitucional en la citada sentencia C-490 de 2011:

“... el artículo 107 C.P... predica la vigencia de la prohibición de doble militancia a los ‘ciudadanos’, fórmula amplia que incluye a todos aquellos que manifiesten su interés de integrar un grupo con el propósito de ejercer poder político, salvaguardándose el ejercicio del derecho al sufragio universal y libre de los ciudadanos votantes. De otro lado, no puede perderse de vista que el objetivo constitucional de la citada prohibición es amplio, pues no se limita exclusivamente al ámbito de la vigencia del principio democrático representativo, sino que apunta al fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, el cual se logra a través de la identificación ideológica y de agenda política entre las distintas agrupaciones.”

Y más adelante expresó:

“La doble militancia... es una limitación, de raigambre constitucional, al derecho político de los ciudadanos a formar parte libremente de partidos, movimientos y agrupaciones políticas (art. 40-3 C.P.). Ello en el entendido que dicha libertad debe armonizarse con la obligatoriedad constitucional del principio democrático representativo, que exige la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción política, no resulta frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o cargo de elección popular.”

La simultaneidad de militancias políticas en distintas organizaciones de partido está completamente proscriba. Ahora bien, si el militante desea abandonar la organización a la cual perteneció, la Constitución lo permite siempre y cuando transcurra un tiempo mínimo para que no se sorprenda a los demás militantes con una decisión repentina, ni las respectivas organizaciones políticas se vean súbitamente desconocidas por parte de quienes con ellas están comprometidas por vínculos de confianza, lealtad y responsabilidad política.

A partir del marco constitucional descrito, la ley estatutaria 1475 del 2011, mediante la cual se desarrolla el Acto Legislativo de 2009, amplió en el artículo 2º los destinatarios de la prohibición y las situaciones que la configuran. Es en relación con esta circunstancia que la consulta se refiere al inciso tercero del mencionado artículo 2º, disposición que dice así:

“Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren (a) ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de éstas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.”

La quinta de las preguntas que se formulan en la consulta está orientada a establecer cómo se contabilizan los doce meses, teniendo en cuenta que, antes de entrar en vigencia la ley 1475, esto es, antes del 14 de julio del 2011, esa concreta prohibición no existía. Entiende la Sala que se trata de establecer si, quienes a la fecha en mención desempeñaban cargos directivos en las organizaciones políticas, pueden o no postularse o ser postulados como candidatos en las elecciones previstas para el 30 de octubre del 2011, puesto que es evidente la imposibilidad de atender el tenor literal de la norma prohibitiva.

En el análisis de constitucionalidad de la prohibición a los directivos de los partidos y movimientos políticos, la sentencia C-490-11 recuerda que la doble militancia es una medida o instrumento de fortalecimiento de las agrupaciones políticas y como sus directivos “cumplen un papel central en tales organizaciones, en tanto actúan en su nombre...”, es ajustada a la Constitución y claramente justificable la extensión de dicha prohibición a sus directivos. La Sala hace suyos los razonamientos expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-490-11 y encuentra, además, que ellos responden al criterio de moralidad pública que en el primer inciso del artículo 18 de la ley 153 de 1887 permite restringir el ejercicio de derechos con efecto general inmediato.

La prohibición en estudio restringe el “derecho a ser elegido”, que la Constitución reconoce a “todos los ciudadanos” (Artículo 40, Numeral 1). Pero se trata de una restricción que responde a preceptos superiores de la Constitución, que en particular tiene como finalidad fortalecer el papel democrático de las agrupaciones políticas y eliminar o minimizar las consecuencias perversas de aquellas malas prácticas que han incidido negativamente en la legitimidad de las instituciones y en el ejercicio transparente y leal de los derechos políticos.

En esa perspectiva, la aplicación inmediata de la ley 1475 de 2011, ordenada de manera general en su artículo 55, implica que, siendo destinatarios de la norma los “directivos de los partidos o movimientos políticos”, y teniendo en cuenta que la ley contentiva de la prohibición de la doble militancia entró a regir el día 14 de julio de 2011, únicamente se aplica a quienes ese día y de allí adelante, tuvieren la condición de “directivos” de dichas organizaciones políticas. Esa situación objetiva es la que determinará su aptitud para ser inscritos como candidatos y para apreciar si su elección, en el caso de ser electos, es o no acorde con la Constitución y la ley. Por consiguiente, mal podría considerarse que la norma se aplique a quienes el día 14 de julio de 2011, tenían la condición de ex directivos, porque al entenderlo así se incurriría en una aplicación retroactiva de la ley.

Con base en las premisas anteriores, la Sala RESPONDE:

“1. ¿Las listas de candidatos que a la fecha de entrada en vigencia de la ley por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones, se encuentran inscritas y que no cumplen la proporción de género prevista en el artículo 28 de dicha ley, deben ser reformadas o se rigen por la Ley 130 de 1994?”

Respuesta: Si, las listas que a la fecha de entrada en vigencia de la ley 1475 de 2011, “por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”, se encuentran inscritas y no cumplen la proporción de género prevista en el artículo 28 de dicha ley, deben ser modificadas para cumplir con el principio de equidad de género vigente desde el Acto Legislativo 01 de 2009.

“2. A partir de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria de Partidos Movimientos Políticos, ¿cuál es el período de inscripción de candidaturas para los grupos significativos de ciudadanos?”

“3. En el evento en que el candidato por firmas ya se hubiera inscrito al momento de entrar en vigencia la ley estatutaria de partidos y movimientos políticos con fundamento en el artículo 9 de la Ley 130 de 1994, ¿los plazos y procedimientos previstos en el artículo 28 de la ley estatutaria de partidos y movimientos políticos tendría algún efecto?”

“4. ¿Los candidatos que se pretendan inscribir por firmas y hayan iniciado el proceso de recolección de firmas con anterioridad a la inscripción del grupo promotor, podrán acreditar estos apoyos para su inscripción, una vez que entre en vigencia la nueva ley de partidos y movimientos?”

Respuesta: La inscripción de candidaturas a las elecciones locales del 30 de octubre de 2011 por los grupos significativos de ciudadanos, continuará rigiéndose por la ley 130 de 1994, en virtud de su ultraactividad, conforme al artículo 40 de la ley 153 de 1887. En consecuencia:

1. La inscripción de candidaturas podrá hacerse hasta el 10 de Agosto de 2011.

2. No es necesario repetir o cambiar la inscripción de candidaturas realizadas antes de la vigencia de la ley 1475 de 2011.

3. Quienes se encuentran en proceso de recolección de firmas, continuarán el procedimiento de acuerdo con la ley 130 de 1994.

“5. La ley Estatutaria creó una nueva calidad para los candidatos que hayan sido directivos de partidos y movimientos políticos y que aspiren a ser elegidos por otro partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse. Y sanciona el incumplimiento de esta condición con la revocatoria de la inscripción. ¿Cómo se contabilizan los 12 meses?”

Respuesta: La prohibición de la doble militancia para los directivos de los partidos y movimientos políticos entró a regir el 14 de julio de 2011 y se aplica a quienes, ese día, y de allí en adelante, tuvieron la condición de directivos de dichas organizaciones políticas.

“6. Teniendo en cuenta que la nueva Ley estatutaria variará las reglas en el desarrollo del calendario electoral en curso para las elecciones que se llevarán a cabo el próximo 30 de octubre de 2011 y que define como fecha límite de vencimiento de inscripción de candidaturas el 30 de julio, ¿en aras de preservar el derecho a elegir y ser elegido, podría el Gobierno Nacional abrir un nuevo período de inscripción de candidaturas?”

Respuesta: No, por cuanto en virtud del artículo 2º de la ley 163 de 1994 que se aplica ultraactivamente, la fecha límite para la inscripción de candidaturas para las elecciones locales del 30 de octubre de 2011 vence el 10 de agosto de ese mismo año.

Transcribese al señor Ministro del Interior y de Justicia y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

PRESIDENTE DE LA SALA

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO

MAGISTRADO

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO

MAGISTRADO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

MAGISTRADO

JENNY GALINDO HUERTAS

SECRETARÍA DE LA SALA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Diario Oficial número 48.130 de julio 14 de 2011

2 Del 14 de junio de 2001.

3 Sentencia C-145 de 1994, ya citada. (Cita original del párrafo transcrito).

4 Sentencia C-354 de 1994. (Cita original del párrafo transcrito).

5 Resolución 0871 del 8 de febrero de 2011.

6 Corte Constitucional, sentencia C-955/01.

7 Sentencia C-490 de 2011. Párrafo 93.

8 El inciso tercero era el cuarto del artículo del proyecto de ley que revisó la Corte Constitucional.

9 Sobre el alcance normativo de esta disposición la Corte precisó que la expresión “un 30% de uno de los géneros” se refería al porcentaje mínimo de participación femenina: “En conclusión, es claro que de acuerdo con los antecedentes legislativos reseñados, fue voluntad del legislador estatutario establecer una medida orientada a favorecer la participación femenina en materia política, consistente en que toda lista conformada para corporaciones de elección popular, cuando se vayan a elegir cinco o más curules, o las que se sometan a consulta, deberán tener como mínimo, un 30% de mujeres.”

10 Sentencia C-490 de 2011.

11 Sentencia C-371 de 2000: “22- No hay duda alguna de que la mujer ha padecido históricamente una situación de desventaja que se ha extendido a todos los ámbitos de la sociedad y especialmente a la familia, a la educación y al trabajo. Aun cuando hoy, por los menos formalmente, se reconoce igualdad entre hombres y mujeres, no se puede desconocer que para ello las mujeres han tenido que recorrer un largo camino.”

12 Sentencia C-371 de 2000.

13 Ley 581 de 2000 (mayo 31) , "Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones", Diario Oficial No. 44.026, de 31 de mayo 2000. Revisión de exequibilidad mediante la Sentencia C-371-00 (29 de marzo).

14 Ley 581 de 2000, Art. 5o."EXCEPCIÓN. Lo dispuesto en el artículo anterior no se aplica a.../ Tampoco se aplica a la provisión de los cargos de elección y a los que se proveen por el sistema de ternas o listas..." La sentencia C-371-00 (29 de marzo) declaró condicionalmente exequible
Concepto Sala de Consulta C.E. 2064 de 2011 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

este artículo, para que se entienda que los 'cargos de elección' comprenden únicamente los de elección popular.

15 Ley 130 de 1994 (marzo 23), "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." D. O. No. 41280 (marzo 23/94). Exequibilidad, sentencia C-089-94. // Cfr. Arts. 2, 6, 7.

16 L. 130/94, Cfr. Artículo 9º, primer inciso.

17 Sentencia C-490 de 2011.

18 Acto legislativo 1 de 2009 (julio 14), "Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia", D.O. No. 47.410 (julio 14/09)

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:00:51