



Sentencia 145 de 1994 Corte Constitucional

i=6969;

SENTENCIA C-145/94

PRINCIPIO DEL EFECTO UTIL

Conforme al principio hermenéutico del efecto útil de las normas constitucionales, según el cual siempre debe preferirse aquella interpretación que confiere pleno efecto a las cláusulas de la Carta puesto que no debe suponerse que las disposiciones constitucionales son superfluas o no obedecen a un designio del Constituyente, resulta claro para la Corte Constitucional que las funciones electorales que deben ser objeto de regulación mediante ley estatutaria van más allá de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana (CP art 152 literal d) o de la regulación de los derechos de participación de las personas y de los procedimientos y recursos para su protección. La Constitución confiere a los ciudadanos el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; se trata pues de derechos fundamentales que deben ser respetados y garantizados por el Estado.

FUNCION ELECTORAL/PRINCIPIO DEMOCRATICO/DEMOCRACIA/DERECHO DE PARTICIPACION CIUDADANA/DERECHO AL EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLITICO

Al consagrarse los derechos de participación, conformación, ejercicio y control del poder político, la Constitución de 1991 abandona la idea -propia de las tesis relativas a la soberanía nacional- según la cual los ciudadanos ejercen el voto no como un derecho sino como una función electoral, tal y como lo establecía la Constitución derogada en su artículo 179. Al ejercer esos derechos, los ciudadanos desarrollan la función electoral por medio de la cual las sociedades democráticas se autoorganizan y se autogobiernan, ya que mediante los procedimientos electorales los ciudadanos conforman y controlan los órganos representativos así como toman de manera directa determinadas decisiones por medio de referendums, consultas y otros mecanismos de democracia participativa. Las funciones electorales son la expresión orgánica del principio democrático. La democracia, desde el punto de vista formal, puede ser definida como un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad. Esto diferencia el principio democrático de autoorganización de la sociedad -en el cual el orden es construido a partir de la voluntad de los gobernados- del principio autocrático -en el cual son los propios gobernantes quienes determinan el orden social-. Y esa autoorganización de la sociedad se efectúa en lo esencial por medio de los procedimientos electorales.

LEY ESTATUTARIA-Contenido/LEY ESTATUTARIA-Reserva/LEY ESTATUTARIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Las leyes estatutarias están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales. No fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales.

LEY ESTATUTARIA ELECTORAL-Justificación

La regulación de la ley estatutaria debe ser mucho más exhaustiva por las siguientes razones: 1) Porque es la propia Constitución la que ordena regular las funciones electorales mediante ley estatutaria y no solamente los aspectos esenciales de las mismas. 2) De otro lado, porque una definición restrictiva de la noción de funciones electorales haría perder su especificidad normativa al mandato constitucional del artículo 152 literal c, ya que las funciones electorales se disolverían en los mecanismos y derechos de participación. 3) porque no se puede aducir que una reglamentación exhaustiva de las funciones electorales vacía al Legislador ordinario de su competencia -como sí sucede en el caso de los derechos fundamentales- puesto que las funciones electorales son un campo jurídico delimitado, y 4) porque esta concepción amplia de la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales encuentra una sólida justificación democrática y constitucional cuando se analiza el sentido de las reglas electorales en el funcionamiento del principio democrático.

PROCEDIMIENTO DEMOCRATICO/MAYORIAS/MINORIAS/REGLAS ELECTORALES-Respeto/LEY ESTATUTARIA ELECTORAL

Las normas constitucionales que establecen las reglas para el procedimiento democrático no son propiamente una expresión del principio de mayoría como tal sino que son las reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego democrático basado en la alternancia de las mayorías y la protección de las minorías. Y esas reglas son en gran parte las que regulan las funciones electorales. El respeto de las reglas electorales es entonces lo que permite que la democracia se constituya en un mecanismo por medio del cual las sociedades tramitan de manera pacífica sus conflictos y resuelven sus diferencias. Estas reglas electorales son entonces los acuerdos esenciales que permiten que las sociedades resuelvan sus desacuerdos, con base en el juego del principio de mayoría y sin recurrir a la violencia. Cuando esas reglas electorales quedan ellas mismas sometidas al dominio de las mayorías, pueden convertirse en instrumento de poder de estas mayorías y de exclusión de las minorías de la dinámica política. Esto explica entonces que sea constitucionalmente legítimo someter la adopción, reforma o derogatoria de las reglas electorales, incluso en ciertos aspectos que pueden parecer puramente procedimentales, a requisitos de trámite más fuertes que los propios de

las leyes ordinarias, puesto que de esa manera se evita que una determinada mayoría pueda alterar en beneficio propio los normas que regulan la función electoral para desconocer los derechos de las minorías y perpetuarse en el poder.

LEY ESTATUTARIA ELECTORAL

En el caso de las funciones electorales, la ley estatutaria debe regular no sólo los elementos esenciales de las mismas sino todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales funciones por los ciudadanos, lo cual incluye asuntos que podrían en apariencia ser considerados potestades menores o aspectos puramente 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 registro de votantes, la organización de las tarjetas electorales o de los sistemas de escrutinio, etc. Por su propia naturaleza, la ley estatutaria de funciones electorales es entonces de contenido detallado. Esto no impide que de manera excepcional ciertas materias electorales puedan ser reguladas mediante leyes ordinarias. Así, hay disposiciones que corresponden a aspectos puramente operativos para facilitar la realización de una elección concreta y guardan conexidad con el tema electoral sin ser en sí mismas funciones electorales, como la autorización de una apropiación presupuestal para financiar unas elecciones determinadas. Tales materias pueden ser reguladas mediante leyes ordinarias y no requieren del trámite de una ley estatutaria.

ELECCIONES-Fecha de realización/LEY-Vicios de procedimiento

Este artículo regula de manera permanente las fechas en las cuales deberán realizarse las elecciones para los dignatarios de elección popular, aspecto inmanente a las funciones electorales, puesto que en una democracia existe una renovación periódica de los gobernantes. Es pues una materia que corresponde reglamentar a la ley estatutaria, razón por la cual la norma será declarada inexistente por vicios de procedimiento.

CONSULTAS INTERNAS DE LOS PARTIDOS

El mecanismo de consultas internas constituye una manifestación del derecho al voto, y como tal su regulación y expedición corresponde a la ley estatutaria de las funciones electorales, a que se refiere el literal c) del artículo 152 de la Constitución Nacional. Por tanto, no puede hacer parte esta norma de ley ordinaria, lo que permite deducir su inconstitucionalidad por vicios de procedimiento.

CENSO DE NUEVAS CEDULAS-Incorporación

La norma regula un aspecto propio de las funciones electorales ya que fija de manera permanente el período en el cual opera la suspensión de la incorporación al censo de nuevas cédulas por parte del Registrador Nacional. Es pues una materia propia de ley estatutaria, por lo cual se declarará la inconstitucionalidad del artículo por vicios de procedimiento.

VOTANTES-Inscripción/RESIDENCIA ELECTORAL

Desde el punto de vista material, la Corte no encuentra tachas de inconstitucionalidad. En efecto, la primera constituye un instrumento idóneo para el mejor desarrollo de la mecánica electoral, como así se ha venido concibiendo desde innumerables legislaciones anteriores, y concretamente del Código Electoral de 1986. Y la segunda se limita a desarrollar el contenido del artículo 316 de la Constitución Política, en cuanto se refiere a la residencia electoral. Pero se trata de normas que regulan elementos de las funciones electorales, por lo cual ellas son materia de reserva de ley estatutaria. Por tal razón, en la parte resolutiva serán declaradas inconstitucionales.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Efectos futuros

En la medida en que el fallo sólo tiene efectos hacia el futuro y no afecta las situaciones jurídicas ya consolidadas durante la vigencia de las normas declaradas inexistentes -por las razones que se señalarán posteriormente-, debe entenderse que la inscripción de candidatos para Presidente y Vicepresidente de la República para las elecciones de 1994 ya se encuentra cerrada, por cuanto el término previsto para este año electoral ya transcurrió.

CONGRESISTA-Inscripción/DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración_

Salta a la vista que si la acreditación de requisitos de elegibilidad es condición personalísima, únicamente predicable del candidato inscrito, mal podría la misma desnaturalizarse, extendiendo lo que es aplicable del Congresista que ha cumplido con su acreditación, a la totalidad de la lista correspondiente. Tienen además razón los accionantes, cuando la consideran discriminatoria, ya que no se encuentra justificación que amerite tal prerrogativa o privilegio, por el solo hecho circunstancial de formar parte de una lista que encabeza un Congresista, como con acierto lo asevera el señor Procurador, al señalar que "la sola figuración en lista no puede erigirse en criterio que justifique un privilegio de tal naturaleza". Siendo el párrafo del artículo 60, contrario al artículo 13 constitucional, se impone declararlo inexistente, tanto por razones de fondo, como por vicios de forma, por ser materia de ley estatutaria.

TARJETA ELECTORAL-Contenido/TARJETA ELECTORAL-Cambio

Este artículo regula todo lo relacionado con el formato y el contenido de las tarjetas electorales, que se constituyen en herramienta principalísima para asegurar la pureza del proceso electoral. Es pues una materia de reserva estatutaria por regular funciones electorales, por lo cual será declarada inexistente por razones de procedimiento.

TARJETA ELECTORAL-Utilización

Esta norma regula la utilización de las tarjetas electorales, que es un elemento propio de las funciones electorales, por lo cual es materia de ley estatutaria. Por tal razón será declarado inexequible por razones de procedimiento.

MESAS DE VOTACION-Instalación

La norma no consagra una regulación permanente de las funciones electorales sino que es una norma medida que establece un aspecto meramente técnico y transitorio de mecánica electoral relacionado con una elección específica.

JURADO DE VOTACION-Integración/JURADO DE VOTACION-Validez de las actas

Los artículos serán declarados inexequibles por cuanto tratan de la integración y validez de las actas de los jurados de votación que constituyen uno de los elementos de desarrollo de las funciones electorales, cuya regulación corresponde a la ley estatutaria.

ESCRUTINIOS

El contenido normativo de este precepto es propio de ley estatutaria, toda vez que se refiere a aspectos de contabilización y formalización de los resultados arrojados por el proceso electoral. Por ese motivo, se estima que la disposición encuadra dentro de la materia estatutaria de que trata el literal c) del artículo 152 CP, por lo cual será declarado inexequible por vicios de procedimiento en su aprobación.

ESCRUTINIOS EN EL DISTRITO CAPITAL

La atribución de funciones de escrutinio a la Comisión Escrutadora del Distrito Capital debe entenderse como una fase o etapa dentro de las varias que componen el proceso global de escrutinio, cuya responsabilidad en el ámbito nacional la Carta asigna al Consejo Nacional Electoral. Es pues una regulación de funciones electorales de competencia de la ley estatutaria.

VOTO EN BLANCO-Validez/DERECHO AL SUFRAGIO/CUOCIENTE ELECTORAL

Restarle validez al voto en blanco, equivale a hacer nugatorio el derecho de expresión política de disentimiento, abstención o inconformidad que también debe tutelar toda democracia. Desconocerle los efectos políticos al voto en blanco, comporta un desconocimiento del derecho de quienes optan por esa alternativa de expresión de su opinión política. No existiendo razón constitucionalmente atendible que justifique tal determinación, dicha negación acarrea desconocimiento del núcleo esencial del derecho al voto que la Carta Fundamental garantiza a todo ciudadano en condiciones de igualdad, con prescindencia de la opinión política, y violación a los principios y valores que subyacen en la concepción misma del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, en que por decisión del constituyente se erige el Estado colombiano.

REGISTRADURIA-Transmisión de datos/FAX-Uso

La regulación de los medios de trasmisión de datos constituye un elemento permanente de las funciones electorales, por lo cual su desarrollo y consagración corresponden necesariamente a la ley estatutaria. Por lo tanto la norma será declarada inexequible por vicios de procedimiento. Sin embargo, observa la Corte Constitucional que la inexequibilidad de este artículo por razones de procedimiento no impide, en manera alguna, que las actas puedan ser enviadas por fax y ser consideradas auténticas, puesto que esta posibilidad ha sido reconocida como jurídicamente válida por la doctrina y la jurisprudencia colombianas.

REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Facultad de contratar

Es competencia del legislador, de conformidad con el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política, expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta competencia, desde luego comprende la de señalar excepciones puntuales a su campo de aplicación, como en este caso lo hace el párrafo acusado del artículo 16, al exceptuar de su regulación, la autorización al Registrador Nacional para contratar directamente y para celebrar el encargo de fiducia para la realización de las elecciones de 1994.

CEDULAS-Expedición

Esta norma no regula en sentido estricto funciones electorales sino aspectos económicos relacionados con la obtención de la cédula de ciudadanía, por lo cual su desarrollo puede hacer parte de una ley ordinaria. Sin embargo, como en el caso del artículo precedente, ella guarda conexidad con las materias electorales puesto que la cédula de ciudadanía es el documento de identidad que permite el ejercicio del derecho al voto, por lo cual no se rompió el principio de unidad de materia en la expedición de la ley.

CAMPAÑAS ELECTORALES-Financiación

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. 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.

CAMPAÑAS ELECTORALES-Caución

Lo relacionado con las cauciones a exigirse a los candidatos a cargos de elección popular para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, es también materia de reserva de ley estatutaria, tanto por tratarse de funciones electorales como por relacionarse con la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos.

PROPAGANDA ELECTORAL-Prohibiciones

Si la norma hubiese limitado tales prohibiciones al día mismo de las elecciones, su contenido sería constitucional, en armonía con lo decidido en la revisión la ley estatutaria de partidos y movimientos políticos. Sin embargo, el artículo impugnado extiende tales prohibiciones a las veinticuatro horas anteriores, sin que exista justificación razonable para ello, con lo cual se viola el derecho fundamental a la libre expresión del pensamiento y de la opinión política. Se declarará la inconstitucionalidad del artículo acusado no sólo por vicios de procedimiento -puesto se trata de una regulación de las funciones electorales que debe ser desarrollada mediante ley estatutaria- sino también por razones de fondo, por cuanto las prohibiciones establecidas desbordan el marco del día mismo de las elecciones.

DERECHO AL VOTO-Limitaciones/DERECHO AL VOTO-Aplicación Inmediata/COLOMBIANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR-Ejercicio del sufragio

El derecho al voto es un derecho de aplicación inmediata, en los términos del artículo 85 de la Constitución Política, por manera que constituye quebranto a la Carta el deferimiento de su efectividad a la reglamentación legal. Resulta inconstitucional, condicionar la participación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior en las elecciones para el Senado a la expedición de una ley para esos efectos por parte del Congreso. La norma acusada tiene un contenido de carácter discriminatorio y vulneratorio del derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, en cuanto no permite el ejercicio del sufragio a quienes residan en el exterior, cuando la Constitución por el contrario, establece el derecho como tal en favor de todos los ciudadanos colombianos, sin hacer distinciones en cuanto al lugar de su residencia.

CONGRESISTA/DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO/INHABILIDADES-Ausencia/INHABILIDADES EN CARGOS DE ELECCION POPULAR-Elección simultánea/NORMA CONSTITUCIONAL-Excepciones legales

La lectura del artículo 179, numeral 8o. de la Constitución muestra que ella consagra una inhabilidad electoral o de inelegibilidad, esto es, una prohibición para ocupar un cargo o hacer uso del derecho a ser elegido. Esto significa, que la violación de la prohibición contenida en el ordinal 8 del artículo 179 superior acarrea la nulidad de la elección, por lo que no es válido que el legislador entre, como lo hizo en la norma que se examina, a establecer excepciones de carácter discriminatorio, en favor de los Senadores y Representantes que resulten elegidos Presidente o Vicepresidente de la Nación, cuando la misma norma superior no las establece, sino que por el contrario, señala que cobija a todos los funcionarios de elección popular. Es claro para la Corte que la inhabilidad establecida por la norma constitucional es general y no exclusiva para los congresistas: es aplicable a todos los cargos electivos. La prohibición contenida en la norma aludida constituye, en realidad una inhabilidad general y absoluta, vale decir, referida a todo ciudadano, en relación con todo cargo público y no susceptible de sanearse mediante renuncia. Se trata, en tal sentido, de una suerte de estatuto genérico de inhabilidades mínimas exigibles a todo ciudadano.

INHABILIDAD POR PARENTESCO

Como esta norma sólo fue impugnada por vicios de forma, la Corte se limita a constatar que en su expedición no se respetó la reserva de ley estatutaria establecida por la Constitución en lo que respecta a las funciones electorales. En efecto este artículo, al igual que el anterior, regula un fenómeno típico de las funciones electorales como es el derecho de sufragio pasivo.

ENCUESTAS ELECTORALES

Las encuestas y sondeos sobre preferencias políticas o electorales, corresponde y hace parte de la ley estatutaria de partidos y movimientos políticos, razón por la cual, el incluirla en la ley ordinaria materia de examen, constituye una clara violación de la Constitución por ser materia de reserva estatutaria.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Efectos

La facultad de señalar los efectos de sus propios fallos, de conformidad con la Constitución, nace para la Corte Constitucional de la misión que le confía el inciso 1º del artículo 241, de guardar la ‘integridad y supremacía de la Constitución’, porque para cumplirla, el paso previo e indispensable es la interpretación que se hace en la sentencia que debe señalar sus propios efectos.

SENTENCIA SOBRE LEY ELECTORAL-Efectos

En el caso concreto se deben respetar las situaciones consolidadas. Es sabido que en materia electoral hay etapas separadas: las elecciones y los escrutinios como verificación del hecho electoral. Pero ambas responden a un mismo principio: el desarrollo del derecho político de elegir y de ser elegido. Y, la organización electoral está al servicio de un proceso: el de efectividad del voto como derecho y deber ciudadano. Igualmente, considera la Corte Constitucional que con la declaratoria de inexequibilidad se restauran ipso jure, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por los apartes de la Ley 84 de 1993 que sean declarados inconstitucionales en esa sentencia.

NORMA JURIDICA-Derogatoria/NORMA JURIDICA-Inexequibilidad

Si en verdad, hay similitudes entre estas figuras, en cuanto al efecto erga omnes y respecto a que en principio la vigencia es profundo, salvo

casos especiales, por el contrario, la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexequibilidad es un fenómeno de teoría jurídica que incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma. Luego, dentro del ordenamiento jurídico no es lo mismo inexequibilidad que derogación. Si la inexequibilidad de la ley no restaura "ipso jure" la vigencia de las normas que la ley inconstitucional considera como derogadas, habría que concluir que el mecanismo de control se tornaría ineficaz y esta equivocada conclusión vulneraría la supremacía de la Constitución y la guarda de la misma. Por consiguiente, cualquier tesis que atente contra los efectos naturales del control constitucional debe ser rechazada.

[Ver la Sentencia de la Corte Constitucional 427 de 2002](#)

REF. EXPEDIENTES D-489, D-492, D-495, D-500, D-506, D-507, D-508, D-511, D-512 y D-515 (Acumulados).

Acciones públicas de inconstitucionalidad contra la Ley 84 de 1993 "por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral" por presuntos vicios de procedimiento en su formación y, por razones de fondo contra los artículos 1o., 2o., 3o., 6o. (parcial), 7o. (parcial), 10 (parcial), 11 (parcial), 12 (parcial), 13, 14 (parcial), 16 (parcial), 18, 19, 20, 21 y 22 de la misma ley.

ACTORES:

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO, VICTOR HUGO VALLEJO, OSCAR ORTIZ GONZALEZ, HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA, DANILo RIVEROS, GABRIEL MUYUY JACAMEJOY, LUIS GERMAN LOAIZA SANCHEZ, JUAN LOZANO RAMIREZ, HILDEBRANDO ORTIZ LOZANO Y CARLOS ALMANZA GONGORA.

TEMA:

Ley estatutaria y alcance de la regulación de las funciones electorales.

Voto en blanco y de residentes en el exterior.

La igualdad en el trato electoral.

Efectos de los fallos de inexequibilidad.

MAGISTRADO PONENTE:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santafe de Bogotá, D.C., Marzo 23 de 1994

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

integrada por su Presidente Jorge Arango Mejía y los Magistrados, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso ordinario de constitucionalidad instaurado contra la totalidad de la Ley 84 de 1993 "por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral" por presuntos vicios de procedimiento en su formación y, por razones de fondo contra los artículos 1o., 2o., 3o., 6o. (parcial), 7o. (parcial), 10 (parcial), 11 (parcial), 12 (parcial), 13, 14 (parcial), 16 (parcial), 18, 19, 20, 21 y 22 de la misma ley.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El tenor literal de la ley acusada es el siguiente:

LEY 84 DE 1993

(noviembre 11)

por el cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

"ARTICULO 1º.- FECHA DE ELECCIONES. Las elecciones para Congreso de la República se realizarán el segundo domingo de marzo.

Las elecciones de Presidente y Vicepresidente se realizarán el segundo domingo de mayo. En caso que deba celebrarse nueva votación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 190 de la Constitución Política, ésta tendrá lugar tres (3) semanas más tarde.

Las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Miembros de las Juntas Administradoras Locales se realizarán el último

domingo del mes de octubre".

"ARTICULO 2º. CONSULTAS INTERNAS. Las consultas internas que celebren los partidos con la intervención de las autoridades electorales no constituyen elecciones y, por tanto, podrán efectuarse en la misma fecha en que se realicen aquellas".

"ARTICULO 3º. SUSPENSIÓN DE INCORPORACIÓN AL CENSO DE NUEVAS CÉDULAS. El Registrador Nacional se abstendrá de expedir nuevas cédulas e incorporarlas al censo de votantes tres (3) meses antes de la respectiva elección. No obstante, podrá continuar radicando las solicitudes, asignando el número de las identificaciones y expidiendo las certificaciones que los ciudadanos soliciten para los demás efectos jurídicos distintos del voto."

ARTICULO 4º. INSCRIPCIÓN DE VOTANTES. La inscripción de votantes es permanente. Sin embargo, se suspenderá dos (2) meses antes de las elecciones.

Habrá un período general de zonificación municipal de dos (2) meses comprendidos entre el 13 de noviembre de 1993 y el 13 de enero de 1994.

Durante los períodos de inscripción y/o zonificación, la Registraduría atenderá al público todos los días, incluídos domingos y festivos, en horario de 10:00 a.m. a 8:00 p.m..

PARAGRAFO. En las elecciones que se realicen en el exterior a partir de la vigencia de la presente ley, será documento idóneo para inscribirse y votar, la cédula de ciudadanía o el pasaporte vigente en que conste el número de la cédula".

"ARTICULO 5º. RESIDENCIA ELECTORAL. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral.

Se entiende que con la inscripción el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.

Si perjuicio de las sanciones penales correspondientes, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción".

"ARTICULO 6º. INSCRIPCION DE CANDIDATURAS. La inscripción de candidatos al Congreso Nacional vence a las seis de la tarde (6:00 p.m.) del 20 de enero de 1994. Las modificaciones podrán hacerse hasta las seis de la tarde (6:00 p.m.) del 25 de enero de 1994.

La inscripción de fórmulas para candidaturas de Presidente y Vicepresidente de la República se realizará a más tardar cuarenta (40) días antes de la fecha de elección.

La inscripción de candidaturas para Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Miembros de las Juntas Administradoras Locales, se realizará a más tardar cincuenta (50) días antes de cada elección.

Para efectos de inscripción de candidatos a Alcaldes y Gobernadores se tendrá en cuenta lo prescrito por la ley reglamentaria del Voto Programático en concordancia con lo prescrito para tales efectos por la ley 60 de 1993.

PARAGRAFO. Las listas encabezadas por Congresistas elegidos en las elecciones inmediatamente anteriores se inscribirán sin necesidad de acreditar requisito alguno".

"ARTICULO 7º. TARJETAS ELECTORALES. Las tarjetas electorales serán numeradas consecutivamente; se elaborarán en papel que ofrezca seguridad y contendrán: las fotografías nítidas, visibles y de tamaño suficiente para la identificación de los candidatos; su nombre y apellido; los nombres de los correspondientes partidos, movimientos políticos o sociales o grupos significativos de ciudadanos. Además, a cada candidato se le asignará un número por sorteo el cual no podrá coincidir con otro asignado a candidato o lista en elección que tenga lugar en la misma fecha, dentro de la correspondiente circunscripción.

Las tarjetas electorales se distinguirán por colores diferentes según la elección y Corporación de que se trate.

Todos los candidatos inscritos para una Corporación aparecerán en la misma página de la tarjeta electoral.

Una vez elaborada la tarjeta electoral no habrá lugar a cambiarla. En caso de muerte, o de enfermedad síquica o física que impida el ejercicio del cargo de algún candidato o cabeza de lista, podrá inscribirse por el mismo partido, movimiento o inscriptores otro candidato, inclusive hasta las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día anterior a la elección y los votos obtenidos por el candidato reemplazado se contabilizarán en favor del reemplazante.

Para el año 1994 no habrá mesas de votación automatizadas".

"ARTICULO 8º. UTILIZACION DE LAS TARJETAS ELECTORALES. Cada Registrador suministrará a los jurados de votación de cada mesa electoral un número de tarjetas igual al de ciudadanos aptos para sufragar en esa mesa. Se deberá llevar un registro detallado donde figure la cantidad de tarjetas que se le entregaron a los jurados en cada mesa y, utilizando el número prefijo de la tarjeta electoral, se indicará la numeración que le correspondió a aquellas.

Los jurados de votación verificarán que los números de las tarjetas concuerden con los números prefijos.

Una vez concluida la votación y antes de abrir las urnas para comenzar los escrutinios, los jurados de votación harán inventario del número de tarjetas electorales que no fueron utilizadas. De esto dejarán constancia en el Acta. Las tarjetas no utilizadas e inservibles se introducirán, junto con la copia del Acta, en un sobre que se entregará en la Registraduría respectiva. Esta procederá a la incineración pública de las tarjetas en condiciones que garanticen la seguridad y salubridad colectivas y elaborará el Acta de Incineración.

Se dejará constancia en el Acta del número de tarjetas utilizadas para cada Corporación o cargo de elección".

"ARTICULO 9º. INSTALACION DE MESAS DE VOTACION. Para las elecciones de Congreso de la República, Presidente y Vicepresidente, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles que se realizarán en 1994, se instalarán mesas de votación en los mismos sitios donde funcionaron para las elecciones del 8 de marzo de 1992".

"ARTICULO 10.- JURADOS DE VOTACION. Para la integración de los jurados de votación se procederá así:

1º Con noventa (90) días calendario de antelación a la fecha de la elección, los Registradores del Distrito Capital, municipales y auxiliares solicitarán a las entidades públicas, privadas, directorios políticos y establecimientos educativos, las listas de las personas que pueden prestar el servicio de jurados de votación.

Las listas elaboradas por establecimientos educativos contendrán nombres de ciudadanos con grado de educación secundaria no inferior a décimo nivel.

2º Los Registradores Municipales y Distritales, mediante resolución, designarán tres (3) jurados principales y tres (3) suplentes para cada mesa, ciudadanos no mayores de sesenta (60) años pertenecientes a diferentes partidos o movimientos políticos.

Los principales podrán convenir con los suplentes el cumplimiento de la función alternándose entre sí.

PARAGRAFO. Los nominadores o Jefes de Personal que omitan relacionar los empleados o trabajadores aptos para ser nombrados como jurados de votación serán sancionados con la destitución del cargo que desempeñan si son servidores públicos y, si no lo fueren, con multas equivalentes hasta diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil".

ARTICULO 11.- VALIDEZ DE ACTAS DE JURADOS Y SANCIONES A LOS MISMOS. Las actas de escrutinio de los jurados de votación serán válidas cuando estén firmadas al menos por dos (2) de ellos.

A los jurados que no firman las Actas respectivas se les impondrá una multa equivalente a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional que se hará efectiva mediante resolución dictada por los Registradores Distritales o Municipales.

Las personas que sin justa causa no concurren a desempeñar las funciones de jurado de votación o las abandonen se harán acreedoras a la destitución del cargo que desempeñen, si fueren servidores públicos. Y si no lo fueren, a la multa prevista en el inciso anterior.

PARAGRAFO. Las autoridades en general garantizarán que el voto sea secreto. A su vez, los jurados ejercerán estricta vigilancia para que en tales condiciones cada sufragante emita su voto. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la sanción establecida en el presente artículo".

ARTICULO 12.- ESCRUTINIOS. Las Comisiones Escrutadoras Municipales y Auxiliares iniciarán los escrutinios a las once de la mañana (11:00 a.m.) del día lunes siguiente a las elecciones con los resultados de las actas de escrutinio de los jurados que se hayan recibido y los concluirán una vez se alleguen las demás.

Los escrutinios de los Delegados del Consejo Nacional Electoral se iniciarán a las ocho de la mañana (8:00 a.m) del martes siguiente a las elecciones con los resultados de las actas de escrutinio municipales que tengan a su disposición y se irán consolidando en la medida en que se reciban hasta concluir el escrutinio del Departamento o del Distrito Capital, según el caso.

El Consejo Nacional Electoral iniciará los escrutinios a partir del momento en que se reciban los primeros resultados con base en las actas expedidas por sus Delegados y los datos recibidos del exterior; resolverá los desacuerdos surgidos entre sus Delegados y consolidará los resultados. En audiencia pública notificará la declaración de resultados y proclamará la elección de Senadores de la República y de Presidente y Vicepresidente de la República, si alguna de las fórmulas obtiene, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos. En caso contrario, señalará las dos (2) fórmulas que hubieren obtenido los más altos resultados las cuales habrán de participar en la segunda votación.

PARAGRAFO. Corresponde a las Comisiones Escrutadoras Municipales hacer el escrutinio de los votos emitidos para los miembros de las Juntas Administradoras Locales y declarar su elección.

Corresponde a los Delegados del Consejo Nacional Electoral hacer el escrutinio de los votos emitidos para Gobernadores y declarar su elección".

ARTICULO 13.- ESCRUTINIOS DEL DISTRITO CAPITAL. La Comisión Escrutadora del Distrito Capital computará los votos para Presidente, Vicepresidente y Senado de la República.

Además, practicará los escrutinios de los votos por el Distrito Capital para Cámara, Concejo y Alcalde Mayor del Distrito Capital, declarará la

elección y expedirá las correspondientes credenciales.

Las Comisiones escrutadoras Auxiliares del Distrito Capital practicarán el escrutinio de los votos para miembros de Juntas Administradoras Locales, declararán la elección de ediles y expedirán las correspondientes credenciales".

ARTICULO 14.- VOTO EN BLANCO O VOTO NULO. Voto en Blanco es el que en la tarjeta electoral señala la casilla correspondiente. El voto en Blanco no se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral.

El voto es nulo cuando se marca más de una casilla o candidato; cuando no señala casilla alguna; cuando la marcación no identifica claramente la voluntad del elector o cuando el voto no corresponde a la tarjeta entregada por el jurado de votación".

ARTICULO 15.- PARA TRANSMISION DE DATOS. Serán medios válidos para transmisión de datos los que el Registrador Nacional del Estado Civil considere confiables, según el estado actual de la tecnología.

Las actas que se envíen por fax tendrán el mismo valor legal de las originales".

ARTICULO 16.- APROPIACION PRESUPUESTAL Y ENCARGO DE FIDUCIA. El Gobierno Nacional queda facultado para efectuar las operaciones presupuestales que sean necesarias para realizar las elecciones de 1994, incluidas las apropiaciones y traslados necesarios durante la presente vigencia, con el fin de atender los gastos que demanden los procesos electorales.

PARAGRAFO. Se autoriza al Registrador Nacional del Estado Civil para contratar directamente y para celebrar encargo de fiducia prescindiendo de los trámites sobre contratación administrativa e incorporar, por la vía señalada en la presente ley, o por cualesquiera otras que lo autoricen, las cantidades del presupuesto ordinario a la fiducia cuando se trate de bienes o servicios necesarios para la ejecución del proceso electoral".

"ARTICULO 17.- EXPEDICION DE CEDULAS. A partir de la vigencia de la presente Ley, la expedición de la cédula de ciudadanía y un primer duplicado corren en su totalidad a cargo del Estado y sin costo alguno para el ciudadano.

Autorízase al Gobierno Nacional a efectuar los traslados, créditos y contracreditos para sufragar la totalidad de los costos a que dé lugar la expedición de la cédula de ciudadanía. Sólo para los efectos de obtener dicho documento, los Notarios del país expedirán, sin costo alguno, copia auténtica del Registro Civil correspondiente".

ARTICULO 18.- FINANCIACION DE LAS CAMPAÑAS. El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica lo mismo que a las de los candidatos independientes, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos de conformidad con las siguientes reglas:

a) En las campañas para Presidente, se repondrán los gastos a razón de seiscientos pesos (\$ 600.00) por la primera vuelta y cuatrocientos pesos (\$ 400.00) por la segunda vuelta por cada voto válido depositado por la "fórmula" debidamente inscrita. No tendrán derecho a la reposición de los gastos cuando la "fórmula" hubiere obtenido menos del cinco por ciento (5%) de los votos válidos en la elección.

b) En las campañas para Congreso de la República se repondrán los gastos a razón de quinientos pesos (\$500.00) por cada voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos debidamente inscritos;

c) En el caso de las elecciones de Alcaldes y Concejales se repondrán a razón de trescientos pesos (\$ 300.00) por voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos debidamente inscritos. En el caso de las elecciones de Gobernadores y Diputados, se reconocerán los gastos a razón de cuatrocientos pesos (\$ 400.00) por voto válido depositado por los candidatos o listas debidamente inscritos;

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

No tendrá derecho a la reposición de los gastos la lista que obtenga menos de la mitad de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.

En el caso de las Alcaldías y Gobernaciones, no tendrá derecho a la reposición de gastos el candidato que obtenga menos del cinco por ciento (5%) de los votos válidos en la elección.

El Estado cancelará la suma de doscientos pesos (\$ 200.00) como subsidio de transporte, por cada voto válido depositado por los candidatos, o listas, o "fórmulas", según el caso, con las mismas restricciones que se señalan para la reposición de gastos de campañas.

La partida correspondiente a la reposición de gastos de campañas y subsidio de transporte será entregada a los candidatos cabeza de lista o al candidato, según el caso.

El Gobierno Nacional celebrará Encargo de Fiducia para la administración y pago de los recursos a que se refiere este artículo.

Los candidatos cabeza de lista, o a cargos unipersonales, o la "fórmula" del artículo 202 de la Constitución Nacional, tendrán derecho a recibir las sumas establecidas en esta norma siempre que, tal como se ordena en la presente Ley, la lista, o listas, o el candidato obtengan una cantidad de votos superior a aquellas de que trata este artículo, cifra que sirve de base para hacer efectivas las respectivas cancelaciones".

ARTICULO 19.- CAUCIONES. En desarrollo de lo prescrito en el artículo 40 de la Constitución Nacional, para ejercer el derecho a ser elegido, las

listas o candidatos a cargos unipersonales deberán prestar una caución, al momento de su inscripción, para garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones que aquí se imponen, en los siguientes términos:

a,) Las listas de Senado de la República y Cámara de Representantes, los candidatos a Gobernadores, Alcaldías de Distrito o capital de Departamento, que no obtengan el cincuenta por ciento (50%) del último residuo obtenido para dichas Corporaciones o cargos en la respectiva circunscripción pagarán una suma equivalente a ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales. La caución a que se refiere este inciso deberá presentarse ante la Registraduría respectiva en el momento de la inscripción.

b.) De cincuenta (50) salarios mínimos mensuales para los candidatos a las Asambleas Departamentales y al Concejo Municipal del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

c.) De treinta (30) salarios mínimos mensuales para los candidatos al Concejo y a la Alcaldía de las ciudades capitales.

d.) De veinte (20) salarios mínimos mensuales para los candidatos al Concejo y a la Alcaldía de ciudades de más de cien mil (100.000) habitantes.

e.) De diez (10) salarios mínimos mensuales para los demás candidatos a los Concejos y Alcaldías Municipales.

Estas cauciones se harán efectivas a los candidatos a cuerpos colegiados que no obtengan más de la mitad de los votos escrutados por el menor residuo que obtuvo credencial en la respectiva circunscripción.

Para los candidatos a Gobernador que no obtengan más de la mitad de los votos del último residuo válido para obtener credencial de Diputado en la respectiva circunscripción.

Para los candidatos a Alcalde que no obtengan más de la mitad de los votos del último residuo válido para obtener credencial de Concejal en la respectiva circunscripción.

Las cauciones se otorgarán mediante póliza de garantía de compañía de seguros colombiana, garantía bancaria o en efectivo y serán destinadas al Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional".

ARTICULO 20.- PROHIBICIONES PUBLICITARIAS. Durante las veinticuatro (24) horas anteriores y mientras tiene lugar el acto electoral, prohíbese, a partir de la vigencia de la presente Ley, toda clase de propaganda móvil o sonora, camisetas, banderas, sombreros, perifoneadores y similares que hagan alusión, en cualquier forma, al acto electoral que se realice. Durante el mismo lapso prohíbese también toda clase de manifestaciones, de entrevistas radiales, de prensa escrita y televisada para todos los candidatos."

"**ARTICULO 21.- ORGANIZACION DE VOTACIONES EN EL EXTERIOR.** Las votaciones para Senado por parte de los colombianos residentes en el exterior serán organizadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil sólo cuando la Ley determine la forma y condiciones para hacerlo".

"**ARTICULO 22.- AUSENCIA DE INHABILIDAD.** En concordancia con el texto de excepción del artículo 197 de la Constitución, reitérase el derecho político y jurídico de Senadores y Representantes a ser elegidos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. Por tanto, el texto del numeral 8o. del artículo 179 de la Constitución es inaplicable a Senadores y Representantes que resulten elegidos Presidente o Vicepresidente de la Nación, tal cual lo indica el precitado artículo 197 de la Constitución Nacional."

"**ARTICULO 23. INHABILIDAD POR PARENTESCO.** El nexo de parentesco a que se refieren los ordinales 5o., 8o. e inciso final del artículo 179 de la Constitución Nacional, sólo es causal de inhabilidad para la elección de Senador, si el empleado con autoridad política o civil la ejerce en todo el territorio nacional. No hay lugar a inhabilidad tratándose de parientes al servicio diplomático o consular".

"**ARTICULO 24. ENCUESTAS Y SONDEOS.** Además de lo establecido en la Ley 58 de 1985 y en el "Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos", el Consejo Nacional Electoral reglamentará la materia y las condiciones técnicas necesarias a las que deberán acogerse las firmas o personas encuestadoras de opinión política o electoral. Todo con el fin de asegurar el mayor profesionalismo en las investigaciones y la transparencia en la información.

Los estudios sobre esta materia deberán, en todo caso, estipular claramente el origen de la financiación del estudio, el nombre de quien contrató el mismo, el número de personas encuestadas y el margen de error de la respectiva encuesta. Lo anterior será especialmente riguroso para el caso de encuestas sobre preferencias presidenciales, de Gobernación, Alcaldes o Congreso de la República.

El Consejo Nacional Electoral abrirá un registro de firmas y personas naturales que ejecuten encuestas sobre preferencias políticas o electorales.

Queda prohibida la divulgación de encuestas o sondeos sobre preferencias políticas o electorales que lleven a cabo, directamente, al aire, sin el cumplimiento de las normas establecidas para el efecto por el Consejo Nacional Electoral, los medios de radiodifusión".

ARTICULO 25.- DEROGATORIA Y VIGENCIA. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación".

El Presidente del honorable Senado de la República,

Jorge Ramón Elías Náder.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Francisco José Jattin safar.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Diego Vivas Tafur

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejcútese.

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a 11 de noviembre de 1993.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Gobierno,

Fabio Villegas Ramírez

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Rudolf Hommes Rodríguez.

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió el 11 de noviembre de 1993 la Ley 84 de 1993 la cual fue publicada en la misma fecha citada en el Diario Oficial No. 41108.

2. Los ciudadanos Juan Lozano Ramírez, Jaime Orlando Santofimio, Gabriel Muyuy Jacanamejoy, Hildebrando Ortíz Lozano, Carlos Almanza Góngora, Víctor Hugo de J. Vallejo, Luis Germán Loaiza Sánchez, Danilo Riveros, Humberto de la Calle Lombana y Oscar Enrique Ortíz González, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad instauraron, mediante escritos separados presentados ante esta Corporación el diecinueve (19), ventidos (22), venticuatro (24), y veintinueve (29) de noviembre; seis (6), quince (15) y dieciséis (16) de diciembre de mil novecientos noventa y tres (1993) y once (11) de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994), respectivamente, sendas demandas de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 84 de 1993 por presuntos vicios de procedimiento en su formación, y por razones de fondo de los artículos 10., 20., 30., 60. (parcial), 70. (parcial), 10 (parcial), 11 (parcial), 12 (parcial), 13, 14 (parcial), 16 (parcial), 18, 19, 20, 21 y 22 de la misma ley.

A continuación se presenta el extracto del cargo o cargos y la opinión del señor Procurador General de la Nación.

A-VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 84 DE 1993.

- Tramitación como ley ordinaria y no como estatutaria (CP. art. 152)
- Transgresión al principio de unidad de materia (CP. art. 158)

El ciudadano Carlos Almanza Góngora considera que la Ley 84 de 1993 es inconstitucional pues, en su sentir, en razón a la materia de la que se ocupa -funciones electorales- era imperativo que el Congreso observara al expedirla el procedimiento que la Constitución señala en el artículo 153 para la formación de las leyes estatutarias.

A juicio de este demandante, aceptar que las funciones electorales se pueden regular por ley ordinaria, contraviene el mandato contenido en el artículo 152 de la Carta Política. El ciudadano impugnante recalca que tal como quedó aprobada, la Ley en cuestión dejó de ser un mecanismo contentivo de "pormenores técnicos sobre preparación y organización de las votaciones", que era la concepción con la cual se le visualizaba en el proyecto inicial presentado a las Cámaras. Al final de las deliberaciones, señala, se incluyeron otros aspectos como la financiación de las campañas, la interpretación sobre inhabilidades y las cauciones con lo cual, en su sentir, se incurrió además en violación al principio de unidad de materia que, según el artículo 158 de la Carta debe guiar la formación de todo proyecto de ley.

A propósito de esta imputación, el señor Procurador, comenta lo siguiente:

Es de todos conocido cómo, en su momento (1993), luego de haber sobrevivido a buena parte de su trámite inicial, con ocasión del álgido debate y las discrepancias que suscitó la propuesta de bajar a los diez y siete años la edad de acceso a la ciudadanía, naufragó finalmente, en la plenaria del Senado, el proyecto de Ley Estatutaria de las funciones Electorales. Entonces se generó una situación que podríamos calificar de "emergencia legislativa".

En efecto, la justa preocupación frente a la inminencia de una larga y compleja coyuntura electoral durante el año de 1994, hizo necesario, en

ausencia de la correspondiente Ley Estatutaria, que el Congreso de la República procediera a expedir, con una cierta urgencia y a manera de regulación provisional, la Ley 84 de 1993, así que se pudieran establecer, de conformidad con las pautas generales trazadas por la Constitución, las bases y los procedimientos mínimos legales requeridos para la realización de los múltiples comicios que habrán de tener lugar durante los meses venideros.

Ciertamente, parecería, por lo menos a primera vista, que algunas de las materias desarrolladas por la Ley 84, dada su importancia en punto a la definición y determinación de los alcances de las "funciones electorales", deberían ser reguladas, en los términos del artículo 152 de la Carta, a manera de Ley Estatutaria.

La verdad es, sin embargo, que, a estas alturas, serían, para el Orden Democrático Constitucional y para la vida política del país, en general, más altos los costos que -en términos de desregulación legal y de cotización consecuente de los procesos electorales- habría que pagar por una declaratoria -total- de inexequibilidad por violación de las pautas previstas por el artículo 153 para la tramitación de las leyes estatutarias, que los que resultarían de asumir provisionalmente la vigencia de la Ley en cuestión.

Lo anterior, no es óbice, por supuesto, para que se estudien las disposiciones de la Ley 84, desde el punto de vista de su constitucionalidad material. Antes, por el contrario, cabe pensar que la generosidad que reclama, del Juez de la Carta, la actual "emergencia legislativa electoral" en lo que atañe al juicio sobre la constitucionalidad formal, debe ser compensada con un rigor redoblado en punto a la calificación de la constitucionalidad material.

Pero no se trata, con la declaratoria de una vigencia temporal, de traicionar en el largo plazo la letra y el espíritu de nuestra Ley Fundamental, sino sólo de favorecer el decurso no traumático de la presente "transición constitucional". La defensa de la integridad de la Carta en el mediano y en el largo plazo, exige, eso sí, que la Corte Constitucional advierta, de manera clara y perentoria al Congreso de la República, la necesidad de que de trámite, en el menor tiempo posible, a la Ley Estatutaria de las Funciones Electorales que todavía le adeuda al país. (Fls. 7, 8 y 9)

B- LAS ACUSACIONES POR RAZONES DE FONDO.

Respecto de las normas que se transcriben a continuación, los cargos que en su contra formulan los distintos ciudadanos se presentan agrupados. Lo acusado parcialmente, en su caso, es lo que se destaca en la transcripción respectiva.

a) Inconstitucionalidad del Artículo 1o.

"ARTICULO 1o. FECHA DE ELECCIONES. Las elecciones para Congreso de la República se realizarán el segundo domingo de marzo.

Las elecciones de Presidente y Vicepresidente se realizarán el segundo domingo de mayo. En caso que deba celebrarse nueva votación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 190 de la Constitución Política, ésta tendrá lugar tres (3) semanas más tarde.

Las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Miembros de las Juntas Administradoras Locales se realizarán el último domingo del mes de octubre".

Esta disposición es acusada por el ciudadano Carlos Almanza Góngora, por considerarla violatoria de los artículos 40 y 132 de la Carta Política, que consagran tanto el derecho a ser elegido, como el período de los Congresistas, que es de cuatro años. A su juicio, la norma permite inferir que todos los años, el segundo domingo del mes de marzo habrá elecciones para Congreso, lo cual desconoce el derecho de los ya elegidos a permanecer en ejercicio de su investidura durante el período que la Constitución les ha fijado. Afirma que igual sucedería con las elecciones para Presidente y Vicepresidente, que según la norma legal, se llevarían a cabo el segundo domingo de mayo de cada año.

b) Inconstitucionalidad del Artículo 2o.

"ARTICULO 2o. CONSULTAS INTERNAS. Las consultas internas que celebren los partidos con la intervención de las autoridades electorales no constituyen elecciones y, por tanto, podrán efectuarse en la misma fecha en que se realicen aquellas".

Los ciudadanos Carlos Almanza Góngora y Víctor Hugo Vallejo acusan esta norma de vulnerar los artículos 262 y 265, numeral 10o. de la Constitución Nacional. Manifiestan que cuando la norma establece que la consulta interna de un partido no constituye elección, contiene una interpretación errónea, al confundir el acto de elección con la declaración de ésta, los cuales en su sentir, son diferentes.

Señala uno de los demandantes que se desconoce el artículo 262 superior, ya que le quita el carácter de elecciones a actos que de por sí son elecciones, para que de esa manera se pueda obviar la prohibición constitucional, según la cual, en la fecha de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República no se puede efectuar otra elección. Por ello, al quitarle el carácter de elección a la consulta, se estaría diciendo que sí se puede realizar en la misma fecha, lo cual es contrario a la Constitución.

c) Inconstitucionalidad del Artículo 3o.

"ARTICULO 3o.- SUSPENSIÓN DE INCORPORACIÓN AL CENSO DE NUEVAS CÉDULAS. El Registrador Nacional se abstendrá de expedir nuevas cédulas e incorporarlas al censo de votantes tres (3) meses antes de la respectiva elección. No obstante, podrá continuar radicando las solicitudes, asignando el número de las identificaciones y expidiendo las certificaciones que los ciudadanos soliciten para los demás efectos jurídicos distintos del voto."

Esta norma es atacada por el ciudadano Hildebrando Ortíz Lozano, quien manifiesta su inconformidad con la parte acusada por vulnerar los

artículos 13, 29 y 121 de la Constitución Nacional, en concordancia con los artículos 265 y 266 ibidem.

Considera el demandante que se presenta una extralimitación de funciones por parte del Registrador Nacional, ya que dentro de las que se le asignan constitucionalmente, no tiene la de reemplazar las garantías que otorga una cédula de ciudadanía "tangible" expedida con el cumplimiento del debido proceso, por una simple constancia, cuyo único valor es informar que existe un número asignado de identificación. Por esta razón, afirma que se presenta vulneración al principio según el cual, ninguna autoridad pública puede ejercer funciones diferentes a las que le atribuyen la Constitución y la ley.

A su juicio, de la parte acusada se infiere que con una simple certificación, cualquier ciudadano podría inscribirse y participar como candidato a una Corporación, lo cual vulnera el debido proceso, tanto en la expedición de la cédula de ciudadanía, como en la inscripción electoral, pues el ciudadano lo hace con base en un documento que no es real. Afirma que ningún documento en trámite existe en realidad, por cuanto la ley o el Gobierno pueden aprobarlo o negarlo dentro de sus respectivas competencias.

Concluye su escrito indicando que todos los colombianos tienen derecho a participar en las elecciones en igualdad de condiciones frente a la ley -artículo 13 CP., lo que no sucede con la norma acusada.

d) Inconstitucionalidad del Artículo 60.

"ARTICULO 60. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS. La inscripción de candidatos al Congreso Nacional vence a las seis de la tarde (6:00 p.m.) del 20 de enero de 1994. Las modificaciones podrán hacerse hasta las seis de la tarde (6:00 p.m.) del 25 de enero de 1994.

La inscripción de fórmulas para candidaturas de Presidente y Vicepresidente de la República se realizará a más tardar cuarenta (40) días antes de la fecha de elección.

La inscripción de candidaturas para Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales se realizará, a más tardar, cincuenta (50) días antes de cada elección.

Para efectos de inscripción de candidatos a Alcaldes y Gobernadores se tendrá en cuenta lo prescrito por la Ley Reglamentaria del Voto Programático en concordancia con lo prescrito para tales efectos por la Ley 60 de 1993.

"..."

El ciudadano Carlos Almanza Góngora acusa de inconstitucional los apartes resaltados de la norma transcrita por vulnerar los artículos 40 y 132 de la Constitución Nacional, que garantizan el derecho de participación ciudadana en las actividades electorales y establecen para los Congresistas un período de cuatro años en el ejercicio de su función pública, respectivamente.

En su criterio, la norma al disponer que solamente habrá inscripciones para Congreso hasta el 20 de enero de 1994, está prohibiendo a perpetuidad la inscripción de candidatos, lo cual en su sentir vulnera la libre participación ciudadana y el derecho a ser elegido, ya que de no poderse inscribir candidatos en el futuro, tendrían que continuar los que están desempeñando tales funciones.

e) Inconstitucionalidad del Parágrafo del Artículo 60.

"..."

"PARAgraFO. Las listas encabezadas por Congresistas elegidos en las elecciones inmediatamente anteriores se inscribirán sin necesidad de acreditar requisito alguno".

Este parágrafo fue acusado por los ciudadanos Danilo Riveros, Humberto de la Calle Lombana, Carlos Almanza Góngora y Oscar Ortiz González, por considerarlo violatorio de los artículos 13, 108, 172 y 177 de la Constitución Nacional.

Coinciden en señalar los impugnantes, que esta disposición desconoce el derecho a la igualdad al establecer un trato discriminatorio entre los aspirantes a las Corporaciones Pùblicas al consagrar privilegios en favor de ciertas personas por el sólo hecho de haber sido elegidas en el período inmediatamente anterior, lo que no permite pensar que la intención del legislador fue decir que no son necesarios más requisitos porque se presume su idoneidad para ser congresistas, pues en tal caso hubiese dicho que estarían exentos quienes ya hubiesen ostentado la investidura; y no siendo así, forzoso es concluir que se está legislando para unas pocas personas.

A su juicio, la norma contiene una desigualdad entre los ciudadanos, porque si se acepta que el ordenamiento pretende liberar de acreditar requisitos a quienes ya han obtenido el favor popular, no se explica por qué habla de "listas". No existe un criterio de razonabilidad que justifique el trato diferencial y favorable para quienes en el momento de la inscripción detentan la investidura. A ello se agrega el hecho de que si bien en la elección anterior podían haber acreditado los requisitos, en el momento de la nueva inscripción están en las mismas condiciones que cualquier otro candidato.

Frente a la vulneración del artículo 108 superior, consideran que tal como aparece la norma acusada, puede interpretarse que en las listas en cabezadas por Congresistas, están incluidos únicamente los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, quienes según la norma constitucional no requieren acreditar requisito alguno. La norma igualmente extiende este beneficio a los movimientos sociales sin personería jurídica, desconociendo abiertamente la Constitución.

A más de ello, cuando el inciso 4o. del artículo 108 superior define el concepto de candidato, quedan comprendidos tanto quienes detentan la investidura al momento de la inscripción, como quienes están en la situación contraria, ante lo cual los requisitos deberían operar igualmente para todos.

Finalmente, el ciudadano Carlos Almanza Góngora señala que lo dispuesto en el parágrafo de la norma impugnada, equivale a que el legislador hubiese derogado por una sencilla ley las disposiciones constitucionales que exigen a los ciudadanos acreditar unas calidades para ser senador, y para ser representante, que las exigencias no rigen para quien se abrigue en una lista, que entonces aquellos inhabilitados o impedidos tienen ocasión de acceder al Congreso en la medida en que se refugien en una "lista" encabezada por un congresistas, pero solo de los elegidos en los anteriores comicios, única y exclusivamente éstos. Se omiten así, las exigencias de los artículos 172 y 177 de la CN. para ser senador y representante, además de la consagración del derecho fundamental de igualdad de todos los asociados.

Respecto de la acusación dirigida contra la norma en commento, el Procurador observa:

"..."

- SOBRE EL PARAGRAFO DEL ARTICULO 6°.

Resulta, ostensiblemente contrario al principio de igualdad (artículo 13, en concordancia con el artículo 40 de la Constitución) que se haga extensivo a la totalidad de la "lista" correspondiente, el privilegio -razonable- consistente en no exigir a quienes en las elecciones anteriores hubieren sido elegidos para el Congreso de la República, requisitos adicionales para la nueva inscripción. La sola figuración en lista, de quienes efectivamente no resultaron elegidos, no constituye criterio que justifique un privilegio de tal naturaleza. Al fin y al cabo, tal figuración no constituye, en si misma, "garantía de seriedad". Se trata, pues, con ello, de un privilegio arbitrario que contraría el principio de la igualdad política como igualdad de oportunidades para ser elegido. (Fl. 9)

"..."

f) Inconstitucionalidad del Artículo 7o. inciso 4o.

"ARTICULO 7o.- TARJETAS ELECTORALES. Las tarjetas electorales serán numeradas consecutivamente; se elaborarán en papel que ofrezca seguridad y contendrán: las fotografías nítidas, visibles y de tamaño suficiente para la identificación de los candidatos; su nombre y apellido; los nombres de los correspondientes partidos, movimientos políticos o sociales o grupos significativos de ciudadanos. Además, a cada candidato se le asignará un número por sorteo el cual no podrá coincidir con otro asignado a candidato o lista en elección que tenga lugar en la misma fecha, dentro de la correspondiente circunscripción.

Las tarjetas electorales se distinguirán por colores diferentes según la elección y Corporación de que se trate.

Todos los candidatos inscritos para una corporación aparecerán en la misma página de la tarjeta electoral.

Una vez elaborada la tarjeta electoral no habrá lugar a cambiarla. En caso de muerte, o de enfermedad síquica o física que impida el ejercicio del cargo de algún candidato o cabeza de lista, podrá inscribirse por el mismo partido, movimiento o inscriptores otro candidato, inclusive hasta las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día anterior a la elección y los votos obtenidos por el candidato reemplazado se contabilizarán en favor del reemplazante.

Para el año 1994 no habrá mesas de votación automatizadas".

Este precepto fue acusado por el ciudadano Carlos Almanza Góngora, de violar los artículos 40 y 258 de la Carta Política por infracción directa por omisión. Estas disposiciones superiores tienen que ver con el derecho de elegir y ser elegido, le confieren al voto su categoría de derecho y deber, que consagran por el solo hecho de su institución la garantía de voluntariedad en el ciudadano; es decir, cosa que hace a través del voto, que es la manifestación de voluntad del ciudadano. En su concepto, no tiene por que el legislador expedir un precepto que pretende coartar esa manifestación de voluntad, cuando le da un significado al voto, al disponer que quien vote por candidato fallecido o incapacitado lo hará por el reemplazante, ya que esto no es decisión del legislador, pues el voto es propio del ciudadano y no tiene el legislador la facultad de atribuirle una manifestación que no expresó el otorgante.

g) Inconstitucionalidad de los Artículos 10 (parágrafo) y 11, incisos 2o. y 3o.

"ARTICULO 10. JURADOS DE VOTACIÓN. Para la integración de los jurados de votación se procederá así:

1o. Con noventa (90) días calendario de antelación a la fecha de la elección, los Registradores del Distrito Capital, municipales y auxiliares solicitarán a las entidades públicas, privadas, directorios políticos y establecimientos educativos, las listas de las personas que pueden prestar el servicio de jurados de votación.

Las listas elaboradas por establecimientos educativos contendrán nombres de ciudadanos con grado de educación secundaria no inferior a décimo nivel.

2o. Los Registradores municipales y distritales, mediante resolución, designarán tres (3) jurados principales y tres (3) suplentes para cada mesa, ciudadanos no mayores de sesenta (60) años pertenecientes a diferentes partidos o movimientos políticos.

Los principales podrán convenir con los suplentes el cumplimiento de la función alternándose entre sí.

PARAGRAFO. Los nominadores o Jefes de Personal que omitan relacionar los empleados o trabajadores aptos para ser nombrados como jurados de votación serán sancionados con la destitución del cargo que desempeñan si son servidores públicos y, si no lo fueren, con multas equivalentes hasta diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil".

"ARTICULO 11. VALIDEZ DE ACTAS DE JURADOS Y SANCIONES A LOS MISMOS. Las actas de escrutinio de los jurados de votación serán válidas cuando estén firmadas al menos por dos (2) de ellos.

A los jurados que no firmen las Actas respectivas se les impondrá una multa equivalente a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional que se hará efectiva mediante resolución dictada por los Registradores distritales o municipales.

Las personas que sin justa causa no concurren a desempeñar las funciones de jurado de votación o las abandonen se harán acreedoras a la destitución del cargo que desempeñen, si fueren servidores públicos. Y si no lo fueren, a la multa prevista en el inciso anterior.

PARAGRAFO. Las autoridades en general garantizarán que el voto sea secreto. A su vez, los jurados ejercerán estricta vigilancia para que en tales condiciones cada sufragante emita su voto. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la sanción establecida en el presente artículo".

Estas disposiciones de la ley fueron acusadas por el ciudadano Carlos Almanza Góngora, por vulnerar el artículo 29 de la Constitución Nacional, pues imponen sanciones de destitución y de multa sin considerar que las faltas pueden tener justa causa, o lo que es lo mismo, penan sin observar el mandato del debido proceso, que implica entonces violación directa del precepto constitucional por omisión.

En su concepto, el parágrafo del artículo 10o. establece una nueva causal de destitución de servidores del Estado, sin que se mencione que para llegar a tal extremo es necesario acudir a un proceso, que una vez terminado sin que se justifique el incumplimiento, sería procedente la sanción. A su juicio se trata de una norma "dictatorial", que ordena la destitución sin fórmula de juicio, y como tal, infringe la orden del artículo 29 de la CN. que obliga a hacer efectivo la garantía constitucional del debido proceso, aun en actuaciones administrativas.

Por su parte, debe aplicarse el mismo argumento de omisión del debido proceso en relación con el artículo 11 parcialmente acusado, pues está facultando a los Registradores para imponer multas mediante resolución, olvidando que por ser ésta una actuación administrativa que impone sanción, debe cumplir las etapas de cargos, descargos, decisión y recursos.

h) Inconstitucionalidad del Artículo 12.

"ARTICULO 12. ESCRUTINIOS. Las Comisiones Escrutadoras Municipales y Auxiliares iniciarán los escrutinios a las once de la mañana (11:00 a.m.) del día lunes siguiente a las elecciones con los resultados de las actas de escrutinio de los jurados que se hayan recibido y los concluirán una vez se alleguen las demás.

Los escrutinios de los Delegados del Consejo Nacional Electoral se iniciarán a las ocho de la mañana (8:00 a.m) del martes siguiente a las elecciones con los resultados de las actas de escrutinio municipales que tengan a su disposición y se irán consolidando en la medida en que se reciban hasta concluir el escrutinio del Departamento o del Distrito Capital, según el caso.

El Consejo Nacional Electoral iniciará los escrutinios a partir del momento en que se reciban los primeros resultados con base en las actas expedidas por sus Delegados y los datos recibidos del exterior; resolverá los desacuerdos surgidos entre sus Delegados y consolidará los resultados. En audiencia pública notificará la declaración de resultados y proclamará la elección de Senadores de la República y de Presidente y Vicepresidente de la República, si alguna de las fórmulas obtiene, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos. En caso contrario, señalará las dos (2) fórmulas que hubieren obtenido los más altos resultados las cuales habrán de participar en la segunda votación.

PARAGRAFO. Corresponde a las Comisiones Escrutadoras Municipales hacer el escrutinio de los votos emitidos para los miembros de las Juntas Administradoras Locales y declarar su elección.

Corresponde a los Delegados del Consejo Nacional Electoral hacer el escrutinio de los votos emitidos para Gobernadores y declarar su elección".

El actor Hildebrando Ortiz Lozano considera que algunos apartes contenidos en esta norma vulneran los artículos 29, 40, 121 y 265 de la Constitución Política.

Afirma que el Consejo Nacional Electoral según esta norma, no realiza los escrutinios con base en los votos ni en las actas de los jurados de votación, sino sobre las actas que expiden sus delegados, las cuales pueden ser inexactas. Considera que las únicas actas demandables ante el Consejo de Estado son las de los jurados de votación y a pesar de ello no son tenidas en cuenta, con lo cual se infringe el numeral 7o. del artículo 265 superior. Igualmente, con ello se coarta el derecho de defensa de las personas que resulten afectadas por resultados inexactos o por algún fraude electoral que se haya cometido a partir del momento en que los jurados de votación entregan sus actas de escrutinio, hasta que luego de agotada la vía gubernativa se puede hacer uso de lo contencioso administrativo para reclamar sobre las irregularidades cometidas por las Comisiones Escrutadoras Municipales, Distritales, Departamentales, y aún, Nacionales, pues es función específica del Consejo Nacional Electoral la de "efectuar el escrutinio general de toda votación nacional", según el numeral 7o. del artículo 265 de la Constitución. Por ello, es

ostensible la delegación de funciones que se pretende hacer con esta disposición, al igual que el desconocimiento de lo preceptuado en la Carta Política.

A su juicio, los apartes acusados vulneran además el artículo 40 de la Carta, ya que según éste, todo ciudadano puede interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley en su oportunidad; es decir, que puede impugnar y revisar las actas de los jurados de votación inmediatamente sean expedidas, lo que no es permitido por la disposición impugnada. En su sentir, "el Consejo Nacional Electoral y el Registrador evaden las funciones pertinentes y asumen otras que no son de su resorte, lo cual viola también el artículo 121 de la Constitución".

i) Inconstitucionalidad del Artículo 13.

"ARTICULO 13. ESCRUTINIOS DEL DISTRITO CAPITAL. La Comisión Escrutadora del Distrito Capital computará los votos para Presidente, Vicepresidente y Senado de la República.

Además, practicará los escrutinios de los votos por el Distrito Capital para Cámara, Concejo y Alcalde Mayor del Distrito Capital, declarará la elección y expedirá las correspondientes credenciales.

Las Comisiones escrutadoras Auxiliares del Distrito Capital practicarán el escrutinio de los votos para miembros de Juntas Administradoras Locales, declararán la elección de ediles y expedirán las correspondientes credenciales".

El demandante Hildebrando Ortiz Lozano, manifiesta su inconformidad con la norma acusada, por vulnerar los artículos 29 y 265, numeral 7o. de la Carta Política, ya que en cambio de ordenar escrutar, ordenan es computar, lo cual elimina el escrutinio de los votos para Presidente, Vicepresidente y Senado de la República. En ningún momento, exceptuando la actuación de los jurados de votación, los votos para estos funcionarios son escrutados por otra comisión o jurado, por lo cual se niega plenamente el derecho a "comprobar y a reclamar sobre las irregularidades que hayan cometido los jurados de votación".

Sin embargo, señala que es más grave el hecho de que el artículo 13 atacado ordena a la Comisión Escrutadora del Distrito Capital la labor de "computar y/o ordenar" los votos para Presidente, Vicepresidente y Senado de la República, violando flagrantemente el numeral séptimo del artículo 265 de la Constitución Nacional, el cual le confiere al Consejo Nacional Electoral atribuciones especiales para "efectuar el escrutinio de toda votación nacional", y es apenas obvio que las votaciones para Presidente, Vicepresidente y Senado son votaciones nacionales y no tienen por qué ir a parar a manos de la Comisión Escrutadora Distrital, sino que "luego de los jurados de votación de las mesas, tienen que ir directamente a manos del Consejo Nacional Electoral, y tienen que ser escrutadas por éste, pues así lo ordena el artículo 265 constitucional en su numeral 7o.". Agrega que, "están jugando con las palabras escrutar y/o computar con el propósito de eliminar el escrutinio de los votos y la oportunidad de conteo y reclamación, para limitarse únicamente a computar los resultados de las actas, omitiendo la verificación de tales resultados y las reclamaciones de que habla simultáneamente el decreto 2241 de 1986, el cual complementa la ley 84 de 1993. Esta actitud ordenada por el artículo acusado, viola también el debido proceso del art. 29 CN. que se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". Es claro, por tanto, que si se omite el debido proceso, es nula de pleno derecho, la prueba obtenida con violación de este derecho, por lo que la norma debe ser declarada inconstitucional.

j) Inconstitucionalidad del Artículo 14, inciso 1o. (parte final).

"ARTICULO 14. VOTO EN BLANCO Y VOTO NULO. Voto en Blanco es el que en la tarjeta electoral señala la casilla correspondiente. El voto en Blanco no se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral".

Los ciudadanos Juan Lozano Ramírez, Carlos Almanza Góngora y Víctor Hugo Vallejo manifiestan su inconformidad con el aparte resaltado de esta norma por considerarlo violatorio de los artículos 1, 13, 40, 258 y 263, inciso 2o. de la Constitución Política.

Coinciden en señalar los demandantes que la disposición impugnada vulnera el artículo 263 superior, el cual establece que para obtener el cuociente electoral deben tenerse en cuenta los votos válidos, ya que se le resta validez jurídica al voto en blanco y se le asignan los mismos efectos que al voto nulo, cuando es la misma norma constitucional la que diferencia las dos figuras. Estiman que al eliminar el voto en blanco como factor numérico del cuociente electoral, el legislador de manera arbitraria limita el pluralismo y la garantía constitucional que la Carta le otorga a las minorías políticas.

Por su parte, los ciudadanos Carlos Almanza Góngora y Víctor Hugo Vallejo, estiman que se ha vulnerado el artículo 258 constitucional, ya que el voto en blanco es una manifestación de la voluntad, por lo cual es válido y debe incluirse en la determinación del cuociente electoral. Esta norma superior permite el voto en blanco como decisión soberana del elector y como en tal virtud es voto es válido, debe tenerse en cuenta para determinar el cuociente electoral, según lo dispone el artículo 263 de la Carta, lo que los lleva a concluir que el legislador omitió el mandato de estos preceptos infringiendo así de manera directa la Constitución, "al parecer a sabiendas", porque en el mismo artículo define el voto nulo y no incluye entre éstos el voto en blanco, como hubiera sido lo lógico, si pretendía que no se contabilizara para efectos de calcular el cuociente.

Finalmente, el señor Juan Lozano Ramírez, señala la violación de los artículos 1o., 13 y 40 de la Carta, pues a su juicio la norma en la parte acusada discrimina injustificadamente a quienes votan en blanco por razones de su opinión política, lo que es contrario no sólo a la definición que al Estado colombiano, como República "democrática" y "participativa" da la Constitución Política de 1991 sino, además, al derecho de los votantes en blanco a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político a través del voto.

El Procurador General de la Nación comparte algunas de las razones de inconstitucionalidad aducidas y considera que lo demandado de este precepto es ostensiblemente contrario a la Constitución. Al respecto, razona así:

"...No se trata, para verificar la conformidad o no de las regulaciones sobre el voto en blanco, de indagar por la sicología del votante ni determinar si por esta vía se está abriendo paso a la partición de las minorías. Lo cierto es que siendo válido y distinto al nulo por prescripción del legislador debe producir las consecuencias jurídicas que reconoce la Carta para el primero.

En efecto, es tajante e inequívoco el inciso segundo del artículo 263 de la Constitución al determinar cómo "El cuociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer."

Es, así mismo clara -a pesar de no ser expresa- la intención del legislador de la Ley 84, en el sentido de reconocer, en el artículo 14 de la misma, que el voto en blanco es un voto válido. En efecto, prever y disponer el diseño de una casilla en el tarjetón electoral para los votos en blanco sólo tiene sentido, en el entendido de que los mismos son considerados votos válidos.

Así las cosas, resulta, a ojos vistas, contradictorio con el mandato constitucional de que todos los votos válidos sean contabilizados para efectos de determinar el cuociente electoral, el hecho que el artículo 14 de la Ley 84 disponga, al final de su inciso primero, que "El voto en blanco no se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral". (Fls. 9 y 10)..."

k) Inconstitucionalidad del Parágrafo del Artículo 16.

"ARTICULO 16.- APROPIACION PRESUPUESTAL Y ENCARGO DE FIDUCIA. El Gobierno Nacional queda facultado para efectuar las operaciones presupuestales que sean necesarias para realizar las elecciones de 1994, incluidas las apropiaciones y traslados necesarios durante la presente vigencia, con el fin de atender los gastos que demanden los procesos electorales.

PARAGRAFO. Se autoriza al Registrador Nacional del Estado Civil para contratar directamente y para celebrar encargo de fiducia prescindiendo de los trámites sobre contratación administrativa e incorporar, por la vía señalada en la presente ley, o por cualesquiera otras que lo autoricen, las cantidades del presupuesto ordinario a la fiducia cuando se trate de bienes o servicios necesarios para la ejecución del proceso electoral".

El ciudadano Carlos Almanza Góngora acusa esta norma de violar en su parágrafo, el artículo 150 de la Constitución Nacional por aplicación indebida del precepto, en razón de que el legislador haciendo uso de esta norma superior autorizó al Registrador Nacional para prescindir del procedimiento de contratación administrativa a perpetuidad, ya que no le fija límites en el tiempo y lo habilita además para que contrate una fiducia y para que incorpore a ésta lo que a bien tenga del presupuesto ordinario, lo cual excede las facultades legislativas e implica un abuso de poder, pues en las facultades que el artículo 150 de la Carta confiere al Congreso no le otorga la de habilitar funcionarios para violar las leyes, menos las de contratación administrativa. Así mismo, facultar a un funcionario para que contrate fiducia con dineros del presupuesto excede igualmente las facultades del Congreso, y especialmente cuando dicho funcionario no tiene la calidad de pagador para que se le habilite para contratar fiducias y menos a perpetuidad.

Considera el demandante que el Registrador no es funcionario pagador para que se le habilite a contratar fiducias, pues "si lo que se pretende es facilitarle la realización de unas elecciones, no se entiende para qué fiducias cuando éstas llevan implícito el manejo de dineros a largo plazo".

l) Inconstitucionalidad del Artículo 18.

"ARTICULO 18. FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS. El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica lo mismo que a las de los candidatos independientes, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos de conformidad con las siguientes reglas:

a) En las campañas para Presidente, se repondrán los gastos a razón de seiscientos pesos (\$ 600.00) por la primera vuelta y cuatrocientos pesos (\$ 400.00) por la segunda vuelta por cada voto válido depositado por la "fórmula" debidamente inscrita. No tendrán derecho a la reposición de los gastos cuando la "fórmula" hubiere obtenido menos del cinco por ciento (5%) de los votos válidos en la elección.

b) En las campañas para Congreso de la República se repondrán los gastos a razón de quinientos pesos (\$500.00) por cada voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos debidamente inscritos;

c) En el caso de las elecciones de Alcaldes y Concejales se repondrán a razón de trescientos pesos (\$ 300.00) por voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos debidamente inscritos. En el caso de las elecciones de Gobernadores y Diputados, se reconocerán los gastos a razón de cuatrocientos pesos (\$ 400.00) por voto válido depositado por los candidatos o listas debidamente inscritos;

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

No tendrá derecho a la reposición de los gastos la lista que obtenga menos de la mitad de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.

En el caso de las Alcaldías y Gobernaciones, no tendrá derecho a la reposición de gastos el candidato que obtenga menos del cinco por ciento (5%) de los votos válidos en la elección.

El Estado cancelará la suma de doscientos pesos (\$ 200.00) como subsidio de transporte, por cada voto válido depositado por los candidatos, o listas, o "fórmulas", según el caso, con las mismas restricciones que se señalan para la reposición de gastos de campañas.

La partida correspondiente a la reposición de gastos de campañas y subsidio de transporte será entregada a los candidatos cabeza de lista o al candidato, según el caso.

El Gobierno Nacional celebrará Encargo de Fiducia para la administración y pago de los recursos a que se refiere este artículo.

Los candidatos cabeza de lista, o a cargos unipersonales, o la "fórmula" del artículo 202 de la Constitución Nacional, tendrán derecho a recibir las sumas establecidas en esta norma siempre que, tal como se ordena en la presente Ley, la lista, o listas, o el candidato obtengan una cantidad de votos superior a aquellas de que trata este artículo, cifra que sirve de base para hacer efectivas las respectivas cancelaciones".

Esta norma es acusada por el ciudadano Carlos Almanza Góngora de ser violatoria los artículos 109 y 355 de la Constitución Nacional por infracción directa ocasionada en la interpretación errónea de los mandatos contenidos en las normas superiores.

Señala el actor que la norma constitucional se refiere a la financiación, tanto para el funcionamiento como para las campañas. La norma acusada no tiene en cuenta el aspecto del funcionamiento, pues tan sólo pretende subvencionar en parte los gastos de las campañas, con lo que se incurre en violación del artículo 355 Constitucional, que prohíbe esta clase de donaciones.

El nombrado accionante afirma que se presenta, pues, un error de interpretación toda vez que la norma constitucional diferencia entre los partidos que tienen personería jurídica y los que no. La consecuencia de esta distinción, observa el demandante, estriba en que aquellos que ostentan reconocimiento estatal, por ese sólo hecho, tienen derecho a ser financiados en su funcionamiento y en gastos de campañas electorales, mientras que los que no tengan esa personería jurídica gozan de financiación siempre y cuando obtengan el porcentaje de votación que fije la ley.

En su opinión, la Ley 84 de 1993 no tuvo en cuenta la distinción señalada. Se limita a hacer una lista de sumas a pagar según la clase de elecciones sin que, para esos efectos, diferencie entre partidos o movimientos reconocidos y aquellos que no tengan personería, pues a todos les exige un porcentaje de votación. Así mismo, agrega el accionante, el referido precepto incurre en el error de confundir financiación con subvención, cuando la Constitución dice que financiar significa que el Estado invertirá en las campañas; la subvención comportaría violación de la Carta por transgresión a la prohibición consagrada en su artículo 355.

Por su parte, el ciudadano Humberto de la Calle Lombana considera que los incisos 4º. y 5º. del citado artículo 18, vulneran el artículo 108 de la Constitución Política pues, en su concepto, incluyen como beneficiarios de la financiación de las campañas a los candidatos independientes; a su juicio, estos últimos no pueden inscribirse sin el aval de un partido político o movimiento social o de un grupo significativo de ciudadanos.

Como razón adicional de censura, el citado ciudadano accionante señala que dichos preceptos establecen un subsidio de transporte extraño a la financiación de los gastos de campaña lo cual, en su criterio, "refleja un rezago del clientelismo". Por lo demás, observa que tales prescripciones legales establecen como destinatarios del pago de la financiación, al candidato o candidatos cabeza de lista, mientras que la Constitución la autoriza única y exclusivamente para los partidos o movimientos políticos y para grupos de ciudadanos; no para el candidato como tal.

Respecto de los cargos a éste artículo, el Procurador observa:

"..."

El destino del artículo 18 de la Ley 84 sobre la reposición de gastos de campaña, como ya se anotó, está inexorablemente unido al destino del artículo 13 del llamado Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos políticos (proyecto de ley No 11 de 1992 - Cámara, y No. 348 de 1993 - Senado).

En tal sentido y habida cuenta del hecho que la Ley Estatutaria de los Partidos y Movimientos políticos, luego de que haya sido sometida al control previo de la Corte Constitucional y a la sanción presidencial habrá de ser, en relación con la ley electoral, norma posterior, este Despacho habrá de limitarse a solicitar a la Corte, en relación con esta última, que se atenga a lo que decida respecto de la primera; sin embargo dada la autonomía que en la actualidad ostenta el artículo 18 de la ley electoral, se quieren dejar consignadas las siguientes observaciones:

Si bien el artículo 40 de la Carta hace extensivos a todos los ciudadanos el derecho a ser elegido, la verdad es que dicha norma debe ser interpretada en concordancia con lo dispuesto por el artículo 108 Superior, mediante el cual se restringe a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida, a los movimientos sociales y a los grupos significativos de ciudadanos el derecho a inscribir candidatos. Parecería, en tal sentido, que la Constitución ha querido favorecer las formas organizadas de la vida social y política -que no solo los partidos-, de manera que sólo se pueda llegar a ser elegido en representación de una colectividad.

La Constitución es, con ello, enemiga de que ciudadanos sin ninguna experiencia en la profesión de la política y que no representan a nadie, simplemente en gracia de que tienen dinero -así que pueden pagar la póliza correspondiente y comprar sus espacios de propaganda electoral en los distintos medios de comunicación etc., puedan resultar elegidos para altas dignidades.

En tal sentido, resulta inconstitucional que el artículo 18 de la Ley 84, contrariando los dictados del artículo 108 de la Carta, haga extensiva a los "candidatos independientes" la posibilidad de la inscripción de candidaturas.

En un sentido análogo, parece razonable la demanda del Dr. De la Calle cuando pide la inconstitucionalidad de la fórmula legal según la cual "la partida correspondiente a la reposición de gastos de campaña y subsidio de transporte será entregada a los candidatos cabeza de lista o al candidato, según el caso". La verdad es que estando el derecho a inscribir candidatos en cabeza de actores colectivos, más o menos

organizados, debe ser a éstos y no a las personas en su representación a quienes se les hagan los pagos correspondientes.

Idéntica reflexión vale para "Los candidatos cabeza de lista, o a cargos unipersonales, o a la fórmula del artículo 202 de la Constitución Nacional" a los cuales se refiere el último inciso del artículo 18.

Nótese, por demás, que el artículo 13 de la Ley Estatutaria de los Partidos y Movimientos políticos corrige los defectos de constitucionalidad en que incurre el artículo 18 de la ley electoral a los cuales nos hemos referido. En efecto, el artículo 13 limita a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida, y a los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos la posibilidad de inscribir candidatos - excluye los candidatos independientes-, y lo que es igualmente importante, ordena que las partidas correspondientes a la reposición de los gastos de campaña se entreguen a las colectividades que los inscribieron y no a los candidatos que resultaron elegidos. (Fls. 10, 11 y 12).

..."

n) Inconstitucionalidad del Artículo 19.

"ARTICULO 19.- CAUCIONES. En desarrollo de lo prescrito en el artículo 40 de la Constitución Nacional, para ejercer el derecho a ser elegido, las listas o candidatos a cargos unipersonales deberán prestar una caución, al momento de su inscripción, para garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones que aquí se imponen, en los siguientes términos:

a.) Las listas de Senado de la República y Cámara de Representantes, los candidatos a Gobernadores, Alcaldías de Distrito o capital de Departamento, que no obtengan el cincuenta por ciento (50%) del último residuo obtenido para dichas Corporaciones o cargos en la respectiva circunscripción pagarán una suma equivalente a ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales. La caución a que se refiere este inciso deberá presentarse ante la Registraduría respectiva en el momento de la inscripción.

b.) De cincuenta (50) salarios mínimos mensuales para los candidatos a las Asambleas Departamentales y al Concejo Municipal del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

c.) De treinta (30) salarios mínimos mensuales para los candidatos al Concejo y a la Alcaldía de las ciudades capitales.

d.) De veinte (20) salarios mínimos mensuales para los candidatos al Concejo y a la Alcaldía de ciudades de más de cien mil (100.000) habitantes.

e.) De diez (10) salarios mínimos mensuales para los demás candidatos a los Concejos y Alcaldías Municipales.

Estas cauciones se harán efectivas a los candidatos a cuerpos colegiados que no obtengan más de la mitad de los votos escrutados por el menor residuo que obtuvo credencial en la respectiva circunscripción.

Para los candidatos a Gobernador que no obtengan más de la mitad de los votos del último residuo válido para obtener credencial de Diputado en la respectiva circunscripción.

Para los candidatos a Alcalde que no obtengan más de la mitad de los votos del último residuo válido para obtener credencial de Concejal en la respectiva circunscripción.

Las cauciones se otorgarán mediante póliza de garantía de compañía de seguros colombiana, garantía bancaria o en efectivo y serán destinadas al Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional".

Esta norma fue demandada en su totalidad por los ciudadanos Jaime Orlando Santofimio, Hildebrando Ortíz Lozano y Luis Germán Loaiza Sánchez, y en sus literales a), b), c), d) y e) por el ciudadano Carlos Almanza Góngora quien coincide con los primeros en afirmar su inconstitucionalidad por vulnerar los artículos 20., 30., 40., 13, 40, 108, 136 y 152 de la Constitución Nacional.

El ciudadano Jaime Orlando Santofimio, aduce violación a los artículos 30., 40., y 152 de la Carta Política, ya que teniendo en cuenta la materia de que se ocupa esta ley, debió tramitarse mediante ley estatutaria toda vez que incluye el derecho fundamental de elegir y ser elegido, el cual a su turno es un mecanismo de participación ciudadana. Así mismo, considera violado el artículo 136, numeral 5º de la Constitución pues, en su concepto, a los económicamente débiles se les estaría prescribiendo el ejercicio de un derecho por razón de su condición económica.

Por otra parte, afirman que se vulneró el derecho a la igualdad al establecer una diferencia jurídica y económica entre los ciudadanos colombianos en forma injustificada.

Así mismo, estiman que se violó el artículo 40 superior, el cual no exige restricción ni condición alguna para ejercer el derecho a elegir y ser elegido. Existe una falta de motivación en la norma acusada, fundamentando el establecimiento de las cauciones en el mandato superior, cuando éste ni siquiera faculta al legislador para imponerle restricciones ni condiciones al ejercicio de este derecho.

Al respecto, el ciudadano Luis Germán Loaiza señala que los requisitos establecidos para darle seriedad a las inscripciones no pueden versar sobre aspectos económicos, por lo que la norma legal viola el artículo 20. de la Carta, ya que no facilita la participación de todos los ciudadanos en el ejercicio de la actividad política.

El Procurador opina que:

"... el destino del artículo 19 de la Ley 84 está amarrado al destino del artículo 9o de la Ley Estatutaria de los Partidos, de manera tal que si la "póliza" de que habla esta última es declarada constitucional, la caución a la cual se refiere la primera resultaría automáticamente derogada. Lo anterior por cuanto el artículo 9o. regula íntegramente -y no sólo en forma parcial- la cuestión de las garantías de seriedad para la inscripción de candidatos.

Pero de otro lado, no está por demás observar que los mismos argumentos -excepción hecha del último aquí esgrimido- que obran, a juicio de este Despacho, para solicitar la inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ley 84, obran también para desear que el artículo 9 de la Ley Estatutaria de los Partidos, en lo que atañe a la exigencia -en cabeza de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos- de una póliza para poder inscribir candidatos, sea declarado inexequible.

En el artículo 19 de la Ley 84 la póliza aparece como una modalidad de la caución. En el artículo 9o. de la Ley Estatutaria de los Partidos, en cambio, la póliza sustituye a la caución. Lo importante es, en cualquier caso, que se trata de garantías en dinero, contra las cuales obran las mismas razones.

El artículo 19 de la Ley 84 de 1993 es, en concepto de este Despacho, inconstitucional por cuanto contrario al principio de proporcionalidad, ínsito en el inciso segundo del artículo 2o. de la Carta, y al principio de igualdad, contemplado en el artículo 13 de la misma. (Fls. 12 y 13)

..."

El Procurador considera que hay medios alternativos, distintos de la caución en dinero, como la exigencia de firmas, que cumplen con igual eficacia el objetivo de garantizar la seriedad de las candidaturas, sin afectar el núcleo esencial de un derecho tan fundamental como el de ser elegido, máxime cuando dicha exigencia castigaría a los sectores sociales económicamente más débiles que son los que han empezado a buscar, dominante, a través de movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, ajenos a los partidos tradicionales, un nuevo modo de inserción en la vida política del país.

El Jefe del Ministerio Público considera que, desde otro punto de vista, la caución en comento es inconstitucional, pues resulta contraria a la idea de igualdad política, inmanente en el artículo 13 como quiera que profundiza las diferencias socio-económicas al determinar, a partir de ese factor, oportunidades desiguales de acceso a los cargos y mandatos de representación popular.

Dicho aserto lo explica así:

"...en cuanto exigible, en los términos del artículo 108 de la Constitución, exclusivamente a los candidatos de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, pero no a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida, es, comparativamente, inequitativa respecto de los primeros -vg. configura un privilegio arbitrario para los segundos-, y es, así mismo, en cuanto tal, contraria al principio de igualdad del artículo 13 y en último término, también a la idea de un "Orden Justo" que a manera de fin esencial del Estado consagra el inciso primero del artículo 2o de nuestra Ley Fundamental. (Fl. 15)..."

"...El artículo 108 de la Constitución prescribe dos tipos de tratamiento diferentes para la determinación de los requisitos que deben ser cumplidos para la inscripción de las candidaturas a las elecciones para cargos y mandatos de representación popular, según se trate de candidatos de partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida, o de movimientos sociales y de grupos significativos de ciudadanos.

...Nótese, llegados a este punto, que la determinación constitucional de exigir dos tipos distintos de requisitos para los partidos y movimientos políticos reconocidos, y para los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos es, en principio, razonable. Exigir a los segundos, en nombre de la igualdad, los mismos requisitos que se exigen a los primeros, sería tanto como obligar a los movimientos sociales etc., a que se transformen en partidos y movimientos políticos. Respetar la especificidad de los movimientos sociales etc., implicaba, ciertamente, darles un tratamiento diferente. Pero la diferencia es cosa distinta de la inequidad.

...No parece, conforme a la finalidad estatal de asegurar la vigencia de un "orden justo" (artículo 2o. de la Carta), por cuanto contrario a la idea de la igualdad (artículo 13 ibídem), que se le exija una caución -vg. capital financiero- a quienes no tienen dinero, vale decir, a los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, mientras que a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida, se le exige apenas -e indirectamente- firmas y votos -vg. capital político-.

Resulta, indudablemente, más cercano al principio de la igualdad y a la idea de la Justicia que también a los candidatos de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, como -indirectamente- a los partidos y movimientos políticos, se les exija, para garantizar la seriedad de sus inscripciones, un patrimonio político representado en formas (Fls. 17, 18, 19 y 20)..."

A lo anterior, el Procurador añade otra razón de inconstitucionalidad, que explica así:

"...No resulta procedente que se interprete la Constitución en el sentido de que ella consagra un privilegio de los partidos y movimientos políticos, sobre los movimientos sociales. La protección y fomento de las formas institucionales de hacer política no tiene porqué conducir a la "discriminación" -activa- de los movimientos sociales. Otra cosa bien distinta es el privilegio de la política como forma de acción colectiva -que incluye a unos y a otros- frente a la política como trampolín para el puro beneficio personal.

Téngase presente, por último, que los literales a) y c) del artículo 19 resultan incompatibles por cuanto regulan ambos, de distinta manera, el mismo caso, vale decir, el de los alcaldes de las capitales de departamento. Es así como, en principio sólo resultaría exigible para todos la

caución menor, vg. la regulada por el literal c). (Fl. 21)..."

o) Inconstitucionalidad del Artículo 20 (Parte final).

"ARTICULO 20.- PROHIBICIONES PUBLICITARIAS. Durante las veinticuatro (24) horas anteriores y mientras tiene lugar el acto electoral, prohíbese, a partir de la vigencia de la presente Ley, toda clase de propaganda móvil o sonora, camisetas, banderas, sombreros, perifoneadores y similares que hagan alusión, en cualquier forma, al acto electoral que se realice. Durante el mismo lapso prohíbese también toda clase de manifestaciones, de entrevistas radiales, de prensa escrita y televisada para todos los candidatos."

El ciudadano Humberto de la Calle Lombana considera que la norma demandada establece una prohibición de difundir entrevistas radiales, de prensa escrita y televisada para todos los candidatos durante las veinticuatro (24) horas anteriores y mientras tiene lugar el acto electoral, la cual resulta contraria al artículo 20 de la Carta que "garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación".

En su criterio, nada más contrario al contenido mismo del derecho a la información y a la necesidad que tiene el ciudadano de confrontar las tesis de los diferentes candidatos para contar con los elementos de juicio necesarios para poder acudir al acto del sufragio con un juicio formado de manera suficiente, espontánea y libre, objetivo que no se logra con la negación del derecho como se pretende con la norma legal. El demandante reitera su argumento, con la jurisprudencia emanada que esta Corporación plasmó frente al derecho a la información en la sentencia número T-488 de 1993.

El Procurador considera que el contenido normativo de este precepto es inconstitucional. En su sentir:

"..."

Aún cuando la acusación que se formula contra este precepto es parcial, toda vez que se limita a tachar de inconstitucional el aparte final de su texto que prohíbe las entrevistas radiales, de prensa escrita y televisada a todos los candidatos, durante las 24 horas que preceden a la elección y durante la misma, nos parece oportuno efectuar un análisis de las demás prescripciones que se hallan contenidas en la norma impugnada, para desentrañar el verdadero alcance de las restricciones que ella impone.

En efecto, el modo y la magnitud de la intervención del Estado en la órbita de los derechos fundamentales, a partir del esquema democrático del Estado Social de Derecho, enseña la libertad como regla y las intervenciones estatales para limitarla como excepción, fórmula que constituye norte para la gestión Estatal tanto en estado de normalidad como en los de excepción, a las que se agrega que las intervenciones deben ser además jurídicamente reguladas, razonables y proporcionadas.

Se debe observar cómo el artículo 20 de la Constitución, mediante el cual se regulan la libertad de expresión y opinión, y la libertad de información -y la de fundar medios masivos de comunicación- contiene en sentir de este Despacho, derechos-libertades que corresponden al modelo democrático que la Carta instituye.

En relación con la libertad de información, y a pesar del principio de institucionalización que significa supeditar su ejercicio al cumplimiento de los deberes de objetividad e imparcialidad, la verdad es que la prohibición absoluta de la censura de que habla la última parte del último inciso del artículo 20 de la Carta hace pensar que al estar frente a un derecho-libertad, la objetividad y la imparcialidad sólo pueden ser entendidas como pautas para el control y para la delimitación de responsabilidades por abuso, con posterioridad a que la información haya circulado y haya sido difundida.

Por ello el régimen restrictivo del artículo 20 de la Ley 84, de una parte, no sólo no corresponde a las preceptivas constitucionales que consagran estos derechos, sino que de otra, también resultan extrañas a las actuales circunstancias de "normalidad" que no se evidencian como alteradas por quien constitucionalmente se halla habilitado para ello.

Finalmente cabe consignar, en este aspecto, que compete a las autoridades adoptar las medidas que garanticen el cabal ejercicio del sufragio, sin perjuicio de lo que por tradición se conoce y se vive como la llamada "fiesta electoral", de la cual hacen parte las manifestaciones que precisamente proscribe la norma legal en comento. (Fls. 21 y 22)

"..."

p) Inconstitucionalidad del Artículo 21

"ARTICULO 21.- ORGANIZACION DE VOTACIONES EN EL EXTERIOR. Las votaciones para Senado por parte de los colombianos residentes en el exterior serán organizadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil sólo cuando la Ley determine la forma y condiciones para hacerlo".

Consideran los ciudadanos Gabriel Muyuy Jacanamejoy y Humberto de la Calle Lombana que esta norma vulnera los artículos 40 y 171, inciso 3o. de la Constitución Política.

Coincidien en afirmar que el artículo 171 inciso 3o. CP, no solo no supeditó a la ley su aplicación, sino que además en la práctica no requiere de dicho desarrollo por cuanto deben aplicarse las mismas disposiciones electorales que rigen para el resto del territorio colombiano. Por lo tanto, si no se requiere desarrollo legislativo para la aplicación de esta disposición constitucional, mal puede el Congreso suspender su aplicación defiriendo a la ley una reglamentación que en caso de ser necesaria, ha debido adoptarse en la misma ley que ordenó la suspensión; es decir, la que es materia de examen por parte de esta Corporación.

En virtud a lo anterior, solicitan ordenar a la Registraduría dar aplicación al mencionado mandato constitucional, en el sentido de proceder a organizar la elección de tal manera que el próximo 13 de marzo del año en curso, se realicen las votaciones para elegir senadores en el exterior.

Por su parte, el actor Muyuy Jacanamejoy agrega que se vulnera igualmente el artículo 40 de la Carta Política, ya que la norma legal limita el derecho de todo ciudadano para participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

El Procurador coincide con los accionantes en considerar que:

"...Resulta, en tal sentido, inconstitucional, condicionar la participación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior en las elecciones para el Senado a la expedición de una ley para esos efectos, por parte del Congreso de la República. (Fl. 23)..."

q) Inconstitucionalidad del Artículo 22.

"ARTICULO 220.- AUSENCIA DE INHABILIDAD. En concordancia con el texto de excepción del artículo 197 de la Constitución, reitérase el derecho político y jurídico de Senadores y Representantes a ser elegidos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. Por tanto, el texto del numeral 8o. del artículo 179 de la Constitución es inaplicable a Senadores y Representantes que resulten elegidos Presidente o Vicepresidente de la Nación, tal cual lo indica el precitado artículo 197 de la Constitución Nacional."

La norma fue acusada por los ciudadanos Carlos Almanza Góngora y Jaime Orlando Santofimio, quienes respectivamente consideran violados los artículos 13, 3, 4, 150 numeral 1o., 152 literales a) y d), 179 numeral 8o., 375 y 377 de la Constitución Nacional.

A juicio del demandante Carlos Almanza Góngora, mal puede el legislador decir que para los Congresistas no hay inhabilidades, simplemente porque deciden declararlas inaplicables para ellos. En su sentir, la razón que esgrimen para no estar inhabilitados - no aparecer en la enumeración que hace el artículo 197 de la Carta -, carece de fundamento constitucional y legal, ya que esta norma se refiere sólo a funcionarios con poder en el territorio nacional, el cual podrían utilizar en su provecho.

Por su parte Jaime Orlando Santofimio estima que se vulneraron los artículos 3, 4 y 152, literales a) y d) de la Constitución, ya que lo regulado por la Ley 84 de 1993 es materia de ley estatutaria y no de ley ordinaria como se hizo, por contener un mecanismo de participación ciudadana como lo es el voto, y un derecho fundamental como lo es el de elegir y ser elegido. Por ello considera que se desconoció el principio de legalidad en las actuaciones y se incurrió en una extralimitación de funciones.

Sostiene además, que se vulneró el artículo 150 numeral 1o. superior, puesto que no existe ninguna norma constitucional que le atribuya al Congreso la función de interpretar, reformar o derogar actos de naturaleza diferente a la legislativa, como lo hizo al interpretar y fijar el alcance del artículo 197 de la Carta Política.

Para concluir, agrega que la vulneración a los artículos 375 a 377 de la Constitución se traduce en que el artículo acusado constituye un acto reformatorio de la Carta Política, función que si bien fue asignada al Congreso, debe ser realizada mediante la observancia de un procedimiento especial y una votación calificada, lo que en el presente caso no se cumplió. El legislador ha creado, por tanto, una nueva disposición constitucional sin la observancia de los requisitos establecidos para ello.

Para el Procurador esta norma es inconstitucional. El Jefe del Ministerio Público recuerda que:

"... mediante concepto No. 365 de enero 17 de 1994, tuvo recientemente oportunidad de expresar ante esta H. Corporación su opinión sobre el significado y alcance de la preceptiva del numeral 8o del artículo 179 de la Carta. Entonces, mediando un ejercicio múltiple de hermenéutica constitucional, llegamos a la conclusión de que la prohibición contenida en la norma aludida constituye, en realidad una inhabilidad general y absoluta, vale decir, referida a todo ciudadano, en relación con todo cargo público, y no susceptible de sanearse mediante renuncia. Se trata, en tal sentido, de una suerte de estatuto genérico de las inhabilidades mínimas exigibles a todo ciudadano para acceder a los cargos o mandatos de representación popular, y con ello, de una norma ostensiblemente mal ubicada en el contexto inmediato del artículo 179 en cuanto referido específicamente a las inhabilidades especiales que contempla la Constitución para quien aspire a ser miembro del Congreso de la República.

Supuesto el carácter de estatuto genérico para la regulación mínima de las inhabilidades que afectan a todo ciudadano que aspira a ser elegido en cualquier cargo público, no se entiende por qué el artículo 197 de la Constitución, mediante el cual se consagran las inhabilidades específicas para acceder al cargo de Presidente de la República, puede ser entendido, en gracia de su simple taxatividad, como una excepción a la fórmula del numeral 8o del artículo 179.

La verdad es que el numeral 8o, como estatuto genérico que es para la regulación de las inhabilidades ciudadanas, y bajo el supuesto de que sus exigencias no resulten contradictorias con la preceptiva del artículo 179, debe ser interpretado como convergente y acumulado respecto de este último.

Con otras palabras, el numeral 8o constituye algo así como el "género próximo", y el artículo 197 la "diferencia específica" que deben agregarse para la correcta definición del estatuto de las inhabilidades presidenciales.

en términos de una teoría verdaderamente democrática, lo anterior equivale a decir que todo candidato, en cuanto ciudadano, debe empezar por cumplir con los requisitos mínimos -vg. generales- de elegibilidad que se predicen en el numeral 8o para todo cargo público.

...reconocerle al artículo 197, en gracia de su simple taxatividad, el carácter de excepción respecto del numeral 8o del artículo 179 es tanto como regresar a la idea oprobiosa del "privilegio monárquico", transformado ahora en "privilegio ejecutivo", y ampliado a los simples candidatos

(Fls. 23, 24 y 25)..."

3. Dentro del término de fijación en lista, los ciudadanos Juan Montaña Pinto y Ricardo Sanín Restrepo presentaron escrito solicitando a la Corte que declare la inexequibilidad del inciso 1o. del Artículo 14 de la Ley en estudio con fundamento en las consideraciones que a continuación se resumen:

A su juicio, al establecer una equivalencia entre el voto en blanco y el voto nulo, se desconoce el derecho que todo ciudadano tiene dentro de una democracia participativa, a votar sin importar cuál sea su sentido. Según afirman, es inconcebible que una ley deje sin efectos a uno de los instrumentos más idóneos para que el ciudadano común exprese su inconformidad dentro del marco de la legalidad. Se vulnera con ello uno de los principios de la democracia liberal, como lo es el pluralismo ideológico¹.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS.

1- Competencia.

Por dirigirse la demanda contra una Ley de la República, es competente la Corte Constitucional para conocer de su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política.

2- El asunto bajo revisión

Varias demandas impugnan la Ley 84 de 1993 por vicios de procedimiento en su expedición. Algunas acusaciones están centradas en la transgresión del principio de unidad de materia. Sin embargo, la gran mayoría giran en torno al desconocimiento por el legislador del mandato constitucional que lo obliga a regular los contenidos de que trata la Ley 84 de 1993, con los requisitos y el procedimiento que la misma prescribe para las leyes estatutarias (artículos 152 y 153 CP), como quiera que sus preceptos tocan con los derechos de participación política y las funciones electorales. Por eso, comenzará la Corte por estudiar estos aspectos procedimentales, y en especial aquellos relacionados con la naturaleza y alcances de la función electoral con el fin de precisar cuáles competencias en esta materia son de rango estatutario, puesto que de tal análisis dependerá en gran parte la decisión de constitucionalidad de la ley bajo examen.

3- Funciones electorales, principio democrático y reserva de ley estatutaria.

La Constitución estableció que una de las materias que debe ser regulada por medio de las leyes estatutarias es el relativo a las funciones electorales (CP art 152 literal c), punto central para este análisis puesto que la Ley acusada regula disposiciones electorales. Entra entonces la Corte a determinar cuál es el alcance de las funciones electorales a fin de precisar los aspectos electorales que sólo pueden ser desarrollados por medio de leyes estatutarias y aquellos otros que pueden ser objeto de regulación mediante ley ordinaria.

Para comprender el sentido de la noción de funciones electorales establecidas por el artículo 152 es necesario tener en cuenta que éstas desbordan el campo del desarrollo del derecho al voto y a la participación ciudadana consagrados por la Constitución (CP arts 40 y 258). En efecto, si las funciones electorales que deben ser desarrolladas mediante ley estatutaria fueran sólo aquellas directamente ligadas a los derechos, mecanismos e instituciones de participación ciudadana, la expresión "funciones electorales" del artículo 152 superior carecería de todo sentido y eficacia normativa puesto que, conforme a los literales a y d de ese mismo artículo constitucional, esas materias ya son objeto de reserva de ley estatutaria. Por consiguiente, conforme al principio hermenéutico del efecto útil de las normas constitucionales, según el cual siempre debe preferirse aquella interpretación que confiere pleno efecto a las cláusulas de la Carta puesto que no debe suponerse que las disposiciones constitucionales son superfluas o no obedecen a un designio del Constituyente, resulta claro para la Corte Constitucional que las funciones electorales que deben ser objeto de regulación mediante ley estatutaria van más allá de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana (CP art 152 literal d) o de la regulación de los derechos de participación de las personas y de los procedimientos y recursos para su protección (CP art 142 literal a).

Es obvio que estas funciones electorales tienen lazos muy estrechos con los mecanismos y derechos de participación, así como con el régimen de los partidos y movimientos políticos y el estatuto de la oposición, materias todas ellas que son también objeto de reserva de ley estatutaria por la Constitución. Pero lo que es importante señalar es que el contenido de las funciones electorales no se disuelve en las temáticas anteriormente señaladas sino que tiene una sustancia propia. Una cosa son entonces los derechos de participación, otra los mecanismos e instituciones de participación, y otra diversa aun cuando muy relacionada con las anteriores, las funciones electorales.

Así, la Constitución confiere a los ciudadanos el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (CP arts 40 y 258); se trata pues de derechos fundamentales que deben ser respetados y garantizados por el Estado. Al consagrados, la Constitución de 1991 abandona la idea -propia de las tesis relativas a la soberanía nacional- según la cual los ciudadanos ejercen el voto no como un derecho sino como una función electoral, tal y como lo establecía la Constitución derogada en su artículo 179.

De otro lado, el ejercicio de esos derechos se hace posible a través de mecanismos e instituciones de participación que deben ser reguladas por medio de ley estatutaria (CP título IV y art 152).

Finalmente, al ejercer esos derechos, los ciudadanos desarrollan la función electoral por medio de la cual las sociedades democráticas se autoorganizan y se autogobiernan, ya que mediante los procedimientos electorales los ciudadanos conforman y controlan los órganos representativos así como toman de manera directa determinadas decisiones por medio de referendums, consultas y otros mecanismos de democracia participativa. Las funciones electorales son entonces la expresión orgánica del principio democrático. En efecto, la democracia, desde el punto de vista formal, puede ser definida como un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen,

pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad. Esto diferencia el principio democrático de autoorganización de la sociedad -en el cual el orden es construido a partir de la voluntad de los gobernados- del principio autocrático -en el cual son los propios gobernantes quienes determinan el orden social-. Y esa autoorganización de la sociedad se efectúa en lo esencial por medio de los procedimientos electorales.

Las funciones electorales articulan así al pueblo -como fuente soberana de todo poder- con las instituciones que de él emanan. Por ello, -como lo destaca Paolo Biscaretti- estas funciones electorales son públicas -ya que por medio de ellas se constituyen los órganos del Estado- pero no estatales, ya que los ciudadanos las efectúan con fundamento en derechos propios y no en nombre del propio Estado². De admitirse el carácter puramente estatal de la función electoral, los ciudadanos se convertirían en agentes pasivos del poder estatal y no en fuente soberana del mismo, tesis incompatible con el principio de soberanía popular consagrado en la Constitución (CP art 3). El pueblo dejaría de ser la fuente de poder para transformarse en un órgano del Estado.

Como vemos, los derechos de participación permiten a los ciudadanos que conforman el cuerpo electoral, por medio de determinados mecanismos e instituciones de participación ciudadana, ejercer la función electoral, gracias a la cual la sociedad democrática se autogobierna. Pero no por ello las funciones electorales se reducen a los mecanismos y derechos de participación ciudadana, por lo cual es necesario no confundir esos diversos fenómenos jurídico-constitucionales.

Esta diferenciación es importante. En anteriores decisiones relativas al alcance de las leyes estatutarias, sobre todo en materia de derechos, esta Corporación había establecido que debía efectuarse una interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria porque una interpretación extensiva convertiría la excepción -las leyes estatutarias basadas en mayorías cualificadas y procedimientos más rígidos- en regla, en detrimento del principio de mayoría simple que es el consagrado por la Constitución. Dijo entonces la Corte:

"... las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos. Esto no supone que toda regulación en la cual se toquen aspectos relativos a un derecho fundamental deba hacerse por vía de ley estatutaria. De sostenerse la tesis contraria, se vaciaría la competencia del legislador ordinario. La misma Carta autoriza al Congreso para expedir, por la vía ordinaria, códigos en todos los ramos de la legislación. El Código Penal regula facetas de varios derechos fundamentales cuando trata de las medidas de detención preventiva, penas y medidas de seguridad imponibles, etc. Los Códigos de Procedimiento sientan las normas que garantizan el debido proceso. El Código Civil se ocupa de la personalidad jurídica y de la capacidad de las personas. En resumen, mal puede sostenerse que toda regulación de estos temas haga forzoso el procedimiento previsto para las leyes estatutarias.

Las leyes estatutarias están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales. No fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales.³"

Pero, como se ha mostrado anteriormente, las funciones electorales desbordan el marco del ejercicio de los derechos de participación. Esto significa que si bien en materia de derechos fundamentales se impone una interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria -por cuanto una interpretación diversa vaciaría de contenido la actividad del legislador ordinario-, en materia electoral la situación es diversa. En este caso la regulación de la ley estatutaria debe ser mucho más exhaustiva por las siguientes razones:

De un lado, porque es la propia Constitución la que ordena regular las funciones electorales mediante ley estatutaria y no solamente los aspectos esenciales de las mismas.

De otro lado, porque -como se ha señalado anteriormente en esta sentencia- una definición restrictiva de la noción de funciones electorales haría perder su especificidad normativa al mandato constitucional del artículo 152 literal c, ya que las funciones electorales se disolverían en los mecanismos y derechos de participación.

En tercer término, porque no se puede aducir que una reglamentación exhaustiva de las funciones electorales vacía al Legislador ordinario de su competencia -como sí sucede en el caso de los derechos fundamentales- puesto que las funciones electorales son un campo jurídico delimitado.

Finalmente, pero no por ello menos importante, porque esta concepción amplia de la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales encuentra una sólida justificación democrática y constitucional cuando se analiza el sentido de las reglas electorales en el funcionamiento del principio democrático. Es sabido que la democracia, como procedimiento formal para la adopción de decisiones, se fundamenta en el predominio del principio de mayoría en el juego político. Esto significa que por regla general las decisiones colectivas son adoptadas por las mayorías. Sin embargo, lo cierto es que el funcionamiento adecuado del procedimiento democrático basado en la alternancia de mayorías, requiere el reconocimiento por los actores sociales y políticos de reglas básicas previas, encaminadas no sólo a garantizar la igualdad y universalidad del sufragio sino también a proteger los derechos de las minorías en la dinámica democrática. En efecto, la democracia no es el gobierno exclusivo de las mayorías ni un mecanismo para que éstas atropellen a las minorías; por eso sólo hay verdadera democracia allí donde las minorías y la oposición se encuentran protegidas a fin de que puedan eventualmente llegar a constituirse en un futuro en opciones mayoritarias, si llegan a ganar el respaldo ciudadano necesario.

Por eso, las normas constitucionales que establecen las reglas para el procedimiento democrático no son propiamente una expresión del principio de mayoría como tal sino que son las reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego democrático basado en la alternancia de las mayorías y la protección de las minorías. Y esas reglas son en gran parte las que regulan las funciones electorales.

El respeto de las reglas electorales es entonces lo que permite que la democracia se constituya en un mecanismo por medio del cual las

sociedades traman de manera pacífica sus conflictos y resuelven sus diferencias. Estas reglas electorales son entonces los acuerdos esenciales que permiten que las sociedades resuelvan sus desacuerdos, con base en el juego del principio de mayoría y sin recurrir a la violencia. Cuando esas reglas electorales quedan ellas mismas sometidas al dominio de las mayorías, pueden convertirse en instrumento de poder de estas mayorías y de exclusión de las minorías de la dinámica política. Por eso, como lo han mostrado múltiples analistas, los temas electorales, cuando no han sido el fruto de amplios acuerdos políticos sino instrumentos utilizados por ciertos sectores para excluir a sus oponentes, han generado recurrentes fenómenos de violencia no sólo en Colombia sino en numerosos países. Esto explica entonces que sea constitucionalmente legítimo someter la adopción, reforma o derogatoria de las reglas electorales, incluso en ciertos aspectos que pueden parecer puramente procedimentales, a requisitos de trámite más fuertes que los propios de las leyes ordinarias, puesto que de esa manera se evita que una determinada mayoría pueda alterar en beneficio propio las normas que regulan la función electoral para desconocer los derechos de las minorías y perpetuarse en el poder. Y no se puede aducir que ello podría conducir a una tiranía de las mayorías cualificadas y a una petrificación del ordenamiento legal o de la dinámica política -como sí sucedería si se diera una extensión indebida del campo estatutario en materia de derechos fundamentales-, puesto que las reglas electorales son precisamente la base del juego democrático mismo.

Este temor a que determinadas mayorías provisionales pretendan alterar los procedimientos electorales para perpetuar su predominio en el poder fue lo que llevó a la Constitución derogada a establecer exigentes mayorías en esta materia. Así, el inciso segundo del artículo 83 de la anterior Constitución señalaba que "las leyes que modifiquen el régimen de elecciones deberán ser aprobadas por los dos tercios de los votos de los asistentes".

Con el mismo criterio, la Constitución española estableció en su artículo 81 que el régimen electoral general debe ser regulado mediante una ley orgánica cuya aprobación, modificación o derogatoria exige mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Con base en tal norma, las Cortes Españolas expedieron la Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio, sobre el régimen electoral general, la cual reglamenta en más de 220 artículos y de manera muy detallada y exhaustiva, todo lo relativo a las elecciones en ese país.

Y ello es lo que explica que el Constituyente de 1991 haya ordenado que las funciones electorales sean reguladas mediante ley estatutaria. En efecto, estas leyes se caracterizan por procedimientos especiales de adopción, derogatoria o reforma. De un lado se exige para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, con lo cual la Constitución ha buscado inmunizarlas contra cambios súbitos en las mayorías parlamentarias. De otro lado, requieren revisión previa de la Corte Constitucional a fin de garantizar su adecuación al texto fundamental. Finalmente, ellas deben ser tramitadas en una sola legislatura (CP art 153). En ese sentido son leyes reforzadas caracterizadas por tener una mayor vocación de permanencia debido a las exigencias particularmente severas que rigen su tramitación. Además, la revisión previa por la Corte Constitucional fortalece las garantías para las minorías.

Por consiguiente, conforme a los anteriores argumentos, concluye la Corte Constitucional que a diferencia de lo que ocurre con los derechos fundamentales, en el caso de las funciones electorales, la ley estatutaria debe regular no sólo los elementos esenciales de las mismas sino todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales funciones por los ciudadanos, lo cual incluye asuntos que podrían en apariencia ser considerados potestades menores o aspectos puramente 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 registro de votantes, la organización de las tarjetas electorales o de los sistemas de escrutinio, etc. Por su propia naturaleza, la ley estatutaria de funciones electorales es entonces de contenido detallado. Esto no impide que de manera excepcional ciertas materias electorales puedan ser reguladas mediante leyes ordinarias. Así, hay disposiciones que corresponden a aspectos puramente operativos para facilitar la realización de una elección concreta y guardan conexidad con el tema electoral sin ser en sí mismas funciones electorales, como la autorización de una apropiación presupuestal para financiar unas elecciones determinadas. Tales materias pueden ser reguladas mediante leyes ordinarias y no requieren del trámite de una ley estatutaria.

Es obvio que este criterio general según el cual toda regulación permanente de las funciones electorales es de reserva de ley estatutaria no siempre es de fácil aplicación. Por eso corresponde al juez constitucional desentrañar y precisar en aquellos casos difíciles los elementos conceptuales que sirvan para resolver los problemas de constitucionalidad sometidos a su decisión.

4- Examen de la constitucionalidad del articulado de la ley acusada.

Sentadas las premisas anteriores, procede la Corte a examinar la ley acusada, con el fin de determinar si, atendido su ámbito normativo, el mismo se encuadra o no dentro del tipo de preceptos que compete al legislador ordinario dictar en el marco de una ley estatutaria; o, si por el contrario, por razón de las características inherentes al contenido normativo de su articulado, su expedición debe plasmarse bajo la forma y requisitos de la ley ordinaria. En aquellos casos en los cuales las normas también hayan sido impugnadas por razones de fondo, la Corte también analizará la constitucionalidad del contenido normativo de los artículos acusados.

Conforme a lo anterior, entra entonces la Corte Constitucional a examinar de manera diferenciada cada uno de los artículos de la Ley 84 de 1993.

Dice el artículo 10.

"ARTICULO 10.- FECHA DE ELECCIONES. Las elecciones para Congreso de la República se realizarán el segundo domingo de marzo.

Las elecciones de Presidente y Vicepresidente se realizarán el segundo domingo de mayo. En caso que deba celebrarse nueva votación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 190 de la Constitución Política, ésta tendrá lugar tres (3) semanas más tarde.

Las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Miembros de las Juntas Administradoras Locales se realizarán el último domingo del mes de octubre".

Considera la Corte que aun cuando le asiste razón al demandante en inquietarse por la ambigüedad que acusa la norma dada su deficiente redacción, en sentir de esta Corporación dicho defecto de técnica legislativa no conlleva inexorablemente a su inconstitucionalidad material. En este caso el sentido unívoco de las normas constitucionales que fijan los períodos de los candidatos de elección popular, permite completar el enunciado normativo del precepto cuestionado en forma que puede establecerse sin mayor dificultad su significado. En cambio, constata la Corte que este artículo regula de manera permanente las fechas en las cuales deberán realizarse las elecciones para los dignatarios de elección popular, aspecto inmanente a las funciones electorales, puesto que en una democracia existe una renovación periódica de los gobernantes. Es pues una materia que corresponde reglamentar a la ley estatutaria, razón por la cual la norma será declarada inexequible por vicios de procedimiento.

El artículo 2º establece:

"ARTICULO 2º. CONSULTAS INTERNAS. Las consultas internas que celebren los partidos con la intervención de las autoridades electorales no constituyen elecciones y, por tanto, podrán efectuarse en la misma fecha en que se realicen aquellas".

Esta Corte considera que, sin lugar a dudas, este mecanismo constituye una manifestación del derecho al voto, y como tal su regulación y expedición corresponde a la ley estatutaria de las funciones electorales, a que se refiere el literal c) del artículo 152 de la Constitución Nacional. Por tanto, no puede hacer parte esta norma de ley ordinaria, lo que permite deducir su inconstitucionalidad por vicios de procedimiento, como así se declarará. Prueba de este aserto es que la ley estatutaria sobre el "Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos" atribuye un carácter típicamente electoral a dichas consultas, cuando ordena de manera análoga a como se contempla respecto de las elecciones de candidatos de representación popular, que la organización electoral deba colaborar en su realización mediante el suministro de tarjetas electorales y cubículos individuales, la recolección de los votos y la realización del escrutinio, como también al disponer que la misma suministre igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos.

Sobre el particular, la Corte se pronunció en su sentencia número C-089/94 del 3 de marzo de 1994, al resolver acerca de la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria de partidos y movimientos políticos, así:

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

Uno de los demandantes también impugnó el contenido de este artículo por considerar que éste viola el artículo 262 superior. La Corte no efectúa mayores consideraciones al respecto, por cuanto constata que el contenido normativo de este artículo fue subrogado por el artículo 10 de la Ley 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", norma declarada exequible por esta Corporación, sancionada por el Presidente de la República como Ley 130 de 1994 y publicada en el diario oficial el miércoles 23 de marzo de 1994.

El artículo 3º establece:

"ARTICULO 3º.- SUSPENSIÓN DE INCORPORACIÓN AL CENSO DE NUEVAS CÉDULAS. El Registrador Nacional se abstendrá de expedir nuevas cédulas e incorporarlas al censo de votantes tres (3) meses antes de la respectiva elección. No obstante, podrá continuar radicando las solicitudes, asignando el número de las identificaciones y expidiendo las certificaciones que los ciudadanos soliciten para los demás efectos jurídicos distintos del voto."

El contenido normativo del precepto en examen, responde a una necesidad apenas razonable y atendible, tendiente a procurarle a la organización electoral los mecanismos operativos que le permitan adoptar las medidas requeridas en orden a la buena marcha del proceso electoral, al permitirle formar la lista de sufragantes, con una fecha de corte de la cedulación respectiva, que precediendo en tres (3) meses a las elecciones, además le permiten garantizar la fidelidad y veracidad de los datos que conforman el censo, toda vez que le concede a la organización electoral un período que se muestra a todas luces indispensable para que ésta pueda hacer las verificaciones y actualizaciones que fueren del caso. Sin el señalamiento de una fecha de corte para la incorporación al censo de votantes, la Registraduría Nacional no podría precisar con exactitud el número de integrantes del censo electoral. Es bien sabido que una serie de hechos afectan la actualidad de los datos sistematizados entre ellos la muerte del cedulado, la imposición de penas que conlleven la suspensión de los derechos políticos, y las causales que dan lugar a la cancelación de la cédula. Todo lo cual obliga a su comprobación y actualización. Otro sano propósito por el que propende la norma que se examina, es el de impedir la múltiple inscripción en tratándose de elecciones por circunscripciones territoriales, caso en el cual las cédulas incorporadas al censo electoral deben compararse con las inscritas.

Los anteriores argumentos permiten concluir que la restricción anotada es razonable y ajustada a la realidad de la organización electoral colombiana, por lo cual no encuentra la Corte que el contenido de este artículo vulnere la Constitución. Sin embargo, destaca la Corte que esta norma regula un aspecto propio de las funciones electorales ya que fija de manera permanente el período en el cual opera la suspensión de la incorporación al censo de nuevas cédulas por parte del Registrador Nacional. Es pues una materia propia de ley estatutaria, por lo cual se declarará la inconstitucionalidad del artículo por vicios de procedimiento.

Los artículos 4º y 5º no fueron demandados por razones de contenido normativo, por lo cual el examen de la Corte se limita a determinar si tales normas deben ser materia o no de ley estatutaria. Señalan estas disposiciones:

"ARTÍCULO 4º. INSCRIPCIÓN DE VOTANTES. La inscripción de votantes es permanente. Sin embargo, se suspenderá dos (2) meses antes de las elecciones.

Habrá un período general de zonificación municipal de dos (2) meses comprendidos entre el 13 de noviembre de 1993 y el 13 de enero de 1994.

Durante los períodos de inscripción y/o zonificación, la Registraduría atenderá al público todos los días, incluidos domingos y festivos, en horario de 10:00 a.m. a 8:00 p.m..

PARAGRAFO. En las elecciones que se realicen en el exterior a partir de la vigencia de la presente ley, será documento idóneo para inscribirse y votar, la cédula de ciudadanía o el pasaporte vigente en que conste el número de la cédula".

"ARTÍCULO 5º. RESIDENCIA ELECTORAL. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral.

Se entiende que con la inscripción el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.

Sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción".

En primer término, constata la Corte que el inciso segundo del artículo 4º es una ley medida que ya agotó plenamente su contenido puesto que el período de zonificación municipal ya transcurrió. Por tal motivo, esta Corporación se inhibirá de conocer de tal inciso.

Con respecto al contenido restante de estas dos disposiciones, desde el punto de vista material, la Corte no encuentra tachas de inconstitucionalidad. En efecto, la primera constituye un instrumento idóneo para el mejor desarrollo de la mecánica electoral, como así se ha venido concibiendo desde innumerables legislaciones anteriores, y concretamente del Código Electoral de 1986. Y la segunda se limita a desarrollar el contenido del artículo 316 de la Constitución Política, en cuanto se refiere a la residencia electoral. Pero se trata de normas que regulan elementos de las funciones electorales, por lo cual ellas son materia de reserva de ley estatutaria. Por tal razón, en la parte resolutiva serán declaradas inconstitucionales.

El artículo 6º establece:

"INSCRIPCION DE CANDIDATURAS. La inscripción de candidatos al Congreso Nacional vence a las seis de la tarde (6:00 p.m.) del 20 de enero de 1994. Las modificaciones podrán hacerse hasta las seis de la tarde (6:00 p.m.) del 25 de enero de 1994.

La inscripción de fórmulas para candidaturas de Presidente y Vicepresidente de la República se realizará a más tardar cuarenta (40) días antes de la fecha de elección.

La inscripción de candidaturas para Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y miembros de las juntas administradoras locales, se realizará a más tardar cincuenta (50) días antes de cada elección.

Para efectos de inscripción de candidatos a Alcaldes y Gobernadores se tendrá en cuenta lo prescrito por la ley reglamentaria del Voto Programático en concordancia con lo prescrito para tales efectos por la ley 60 de 1993.

Parágrafo. Las listas encabezadas por Congresistas elegidos en las elecciones inmediatamente anteriores se inscribirán sin necesidad de acreditar requisito alguno".

Por las razones señaladas anteriormente, la Corte se inhibirá de conocer de la constitucionalidad del inciso primero de este artículo, por cuanto es una norma que ya ha agotado su contenido.

Los incisos dos, tres y cuatro no fueron demandados por razones de fondo, por lo cual la Corte se limita a señalar si ellos debieron haber sido regulados mediante ley estatutaria. Y es obvio que al señalar el plazo válido para la inscripción tanto de las candidaturas, como de las modificaciones, se están regulando funciones electorales que son de reserva de ley estatutaria, por lo cual esos apartes serán declarados inexequibles por razones de procedimiento.

Sin embargo, precisa la Corte que, en la medida en que este fallo sólo tiene efectos hacia el futuro y no afecta las situaciones jurídicas ya consolidadas durante la vigencia de las normas declaradas inexequibles -por las razones que se señalarán posteriormente-, debe entenderse que la inscripción de candidatos para Presidente y Vicepresidente de la República para las elecciones de 1994 ya se encuentra cerrada, por cuanto el término previsto para este año electoral ya transcurrió.

A propósito del parágrafo cuestionado, salta a la vista que si la acreditación de requisitos de elegibilidad es condición personalísima, únicamente predictable del candidato inscrito, mal podría la misma desnaturalizarse, extendiendo lo que es aplicable del Congresista que ha cumplido con su acreditación, a la totalidad de la lista correspondiente.

Tienen además razón los accionantes, cuando la consideran discriminatoria, ya que no se encuentra justificación que amerite tal prerrogativa o privilegio, por el solo hecho circunstancial de formar parte de una lista que encabeza un Congresista, como con acierto lo asevera el señor

Procurador, al señalar que "la sola figuración en lista no puede erigirse en criterio que justifique un privilegio de tal naturaleza". Siendo el parágrafo del artículo 6o. contrario al artículo 13 constitucional, se impone declararlo inexequible, tanto por razones de fondo, como por vicios de forma, por ser materia de ley estatutaria.

El artículo 7o regula las tarjetas electorales de la siguiente manera:

"TARJETAS ELECTORALES. Las tarjetas electorales serán numeradas consecutivamente; se elaborarán en papel que ofrezca seguridad y contendrán: las fotografías nítidas, visibles y de tamaño suficiente para la identificación de los candidatos; su nombre y apellido; los nombres de los correspondientes partidos, movimientos políticos o sociales o grupos significativos de ciudadanos. Además, a cada candidato se le asignará un número por sorteo el cual no podrá coincidir con otro asignado a candidato o lista en elección que tenga lugar en la misma fecha, dentro de la correspondiente circunscripción.

Las tarjetas electorales se distinguirán por colores diferentes según la elección y Corporación de que se trate.

Todos los candidatos inscritos para una Corporación aparecerán en la misma página de la tarjeta electoral.

Una vez elaborada la tarjeta electoral no habrá lugar a cambiarla. En caso de muerte, o de enfermedad síquica o física que impida el ejercicio del cargo de algún candidato o cabeza de lista, podrá inscribirse por el mismo partido, movimiento o inscriptores otro candidato, inclusive hasta las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día anterior a la elección y los votos obtenidos por el candidato reemplazado se contabilizarán en favor del reemplazante.

Para el año 1994 no habrá mesas de votación automatizadas".

El inciso final de esta norma -que fue acusado por razones materiales- prevé un mecanismo subsidiario que opera cuando entre la fecha de elaboración del tarjetón y la de realización de las elecciones se produce la muerte o la enfermedad física o síquica del candidato o cabeza de lista, que le impida el ejercicio del cargo. Dicho mecanismo consiste en que el mismo partido, movimiento político o grupo inscriba a otro candidato inclusive hasta las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día anterior a la elección, y que los votos obtenidos por el candidato reemplazado se contabilicen en favor del reemplazante. Con ello, la norma persigue mantener tanto la validez como la eficacia del voto.

Se observa por lo demás, que la misma concilia el interés del votante con el del Estado en que, a través del voto y de la función electoral, puedan integrarse periódicamente sus cuadros con regularidad y sin que circunstancias como las señaladas de natural e inevitable ocurrencia interfieran o maloren tan importante proceso para un Estado democrático.

Aunque a primera vista podría pensarse que una decisión en tal sentido vicia la expresión y el deseo político del ciudadano, disipa toda duda que pudiera caber al respecto una consideración más detenida del precepto, la cual permite establecer que tal temor es infundado, pues el sufragante conserva en todo caso el derecho de abstenerse de votar, votar en blanco o hacerlo en favor de cualquier otro candidato. No se olvide además, que en la configuración institucional de fortalecimiento del sistema de partidos por el cual propende la Constitución de 1991, resulta congruente la fórmula por la que opta la norma en comento, la que además se muestra razonable al suponer que la intención del sufragante cuyo candidato se imposibilita para ejercer el cargo por las razones anotadas, es la de depositar su voto por otro candidato del mismo partido, movimiento o grupo político.

Empero, esta Corte hace la salvedad de que en aras de la transparencia del proceso electoral, los hechos constitutivos del impedimento señalado deben ser certificados y divulgados por la Registraduría Nacional tan pronto ocurran. En esas condiciones, la Corte considera que un precepto de esta naturaleza es constitucional si se entiende que ha habido previa y plena comprobación por el partido o movimiento político a que pertenezca el candidato fallecido o impedido a causa de enfermedad, y a su previa oficialización y divulgación por los medios idóneos, a cargo del Registrador Nacional del Estado Civil.

Sin embargo, como vemos, este artículo regula todo lo relacionado con el formato y el contenido de las tarjetas electorales, que se constituyen en herramienta principalísima para asegurar la pureza del proceso electoral. Es pues una materia de reserva estatutaria por regular funciones electorales, por lo cual será declarada inexequible por razones de procedimiento.

El artículo 8o no fue acusado por razones materiales. Esta norma regula la utilización de las tarjetas electorales, que es un elemento propio de las funciones electorales, por lo cual es materia de ley estatutaria. Por tal razón será declarado inexequible por razones de procedimiento.

El artículo 9o establece que "para las elecciones de Congreso de la República, Presidente y Vicepresidente, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles que se realizarán en 1994, se instalarán mesas de votación en los mismos sitios donde funcionaron para las elecciones del 8 de marzo de 1992". La Corte constata que esta norma constituye uno de aquellos pocos casos de materias electorales que excepcionalmente pueden ser reguladas por medio de ley ordinaria. En efecto, ella no consagra una regulación permanente de las funciones electorales sino que es una norma medida que establece un aspecto meramente técnico y transitorio de mecánica electoral relacionado con una elección específica. Por ello será declarada exequible en la parte resolutiva de esta sentencia.

Los artículos 10 y 11 regulan los jurados de votación, determinan la validez de sus actas y establecen sanciones. Señalan tales normas:

"ARTICULO 10. JURADOS DE VOTACIÓN. Para la integración de los jurados de votación se procederá así:

10. Con noventa (90) días calendario de antelación a la fecha de la elección, los Registradores del Distrito Capital, municipales y auxiliares

solicitarán a las entidades públicas, privadas, directorios políticos y establecimientos educativos, las listas de las personas que pueden prestar el servicio de jurados de votación.

Las listas elaboradas por establecimientos educativos contendrán nombres de ciudadanos con grado de educación secundaria no inferior a décimo nivel.

2o. Los Registradores municipales y distritales, mediante resolución, designarán tres (3) jurados principales y tres (3) suplentes para cada mesa, ciudadanos no mayores de sesenta (60) años pertenecientes a diferentes partidos o movimientos políticos.

Los principales podrán convenir con los suplentes el cumplimiento de la función alternándose entre sí.

PARAGRAFO. Los nominadores o Jefes de Personal que omitan relacionar los empleados o trabajadores aptos para ser nombrados como jurados de votación serán sancionados con la destitución del cargo que desempeñan si son servidores públicos y, si no lo fueren, con multas equivalentes hasta diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil".

" ARTÍCULO 11. VALIDEZ DE ACTAS DE JURADOS Y SANCIONES A LOS MISMOS. Las actas de escrutinio de los jurados de votación serán válidas cuando estén firmadas al menos por dos (2) de ellos.

A los jurados que no firman las Actas respectivas se les impondrá una multa equivalente a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional que se hará efectiva mediante resolución dictada por los Registradores distritales o municipales .

Las personas que sin justa causa no concurren a desempeñar las funciones de jurado de votación o las abandonen se harán acreedoras a la destitución del cargo que desempeñen, si fueren servidores públicos. Y si no lo fueren, a la multa prevista en el inciso anterior.

PARAGRAFO. Las autoridades en general garantizarán que el voto sea secreto. A su vez, los jurados ejercerán estricta vigilancia para que en tales condiciones cada sufragante emita su voto. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la sanción establecida en el presente artículo".

De estos artículos fueron acusados por presunta violación al principio fundamental al debido proceso el parágrafo del artículo 10, que establece las sanciones en que incurrirán los nominadores o jefes de personal que omitan relacionar los empleados o trabajadores aptos para ser nombrados jurados de votación, y los incisos segundo y tercero del artículo 11, que prevén las sanciones imponibles a los jurados que no firman las actas y a las personas que sin justa causa no concurren a desempeñar las funciones de jurados de votación o las abandonen. Para la Corte, la acusación carece de asidero, por cuanto las normas en comento en modo alguno implican la pretermisión de las garantías constitucionales que integran el debido proceso. Desde luego, las sanciones que por ellas se tipifican, son imponibles por el procedimiento y la autoridad que determinen las normas legales respectivas. En ese entendimiento, la Corte considera que los apartes impugnados por razones de fondo no vulneran, desde el punto de vista material, la Constitución.

Sin embargo, los artículos serán declarados inexequibles por cuanto tratan de la integración y validez de las actas de los jurados de votación que constituyen uno de los elementos de desarrollo de las funciones electorales, cuya regulación corresponde a la ley estatutaria.

El artículo 12 regula los escrutinios así:

"ESCRUTINIOS. Las Comisiones Escrutadoras Municipales y Auxiliares iniciarán los escrutinios a las once de la mañana (11:00 a.m.) del día lunes siguiente a las elecciones con los resultados de las actas de escrutinio de los jurados que se hayan recibido y los concluirán una vez se alleguen las demás.

Los escrutinios de los Delegados del Consejo Nacional Electoral se iniciarán a las ocho de la mañana (8:00 a.m) del martes siguiente a las elecciones con los resultados de las actas de escrutinio municipales que tengan a su disposición y se irán consolidando en la medida en que se reciban hasta concluir el escrutinio del Departamento o del Distrito Capital, según el caso.

El Consejo Nacional Electoral iniciará los escrutinios a partir del momento en que se reciban los primeros resultados con base en las actas expedidas por sus Delegados y los datos recibidos del exterior; resolverá los desacuerdos surgidos entre sus Delegados y consolidará los resultados. En audiencia pública notificará la declaración de resultados y proclamará la elección de Senadores de la República y de Presidente y Vicepresidente de la República, si alguna de las fórmulas obtiene, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos. En caso contrario, señalará las dos (2) fórmulas que hubieren obtenido los más altos resultados las cuales habrán de participar en la segunda votación.

PARAGRAFO. Corresponde a las Comisiones Escrutadoras Municipales hacer el escrutinio de los votos emitidos para los miembros de las Juntas Administradoras Locales y declarar su elección.

Corresponde a los Delegados del Consejo Nacional Electoral hacer el escrutinio de los votos emitidos para Gobernadores y declarar su elección".

En primer lugar, desde el punto de vista material, considera la Corte que las funciones que el precepto en cuestión asigna al Consejo Nacional Electoral constituyen cabal concreción de las que el artículo 265-7 de la Carta le asigna para "efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar."

Además, debe señalarse que las actas de los escrutinios, en cuanto documentos públicos que son, están amparadas por la presunción de autenticidad, en cuya virtud su contenido se reputa veraz mientras no se compruebe lo contrario, según los procedimientos previstos en la legislación electoral y por las causas que la misma establece.

Por esa razón, para la Corte no es de recibo el argumento de presunta inconstitucionalidad de fondo que pretende estructurarse sobre la base de la probable inexactitud de que podrían adolecer dichas actas. La circunstancia de que los escrutinios se hagan con base en las actas, no excluye en modo alguno la posibilidad de que en caso de invalidez o nulidad, se acuda al conteo de votos en forma directa. Carece de todo respaldo constitucional esta imputación, por lo cual no encuentra la Corte, desde el punto de vista material, inconstitucionalidad en esta norma.

Sin embargo, considera la Corte que el contenido normativo de este precepto es propio de ley estatutaria, toda vez que se refiere a aspectos de contabilización y formalización de los resultados arrojados por el proceso electoral. Por ese motivo, se estima que la disposición encuadra dentro de la materia estatutaria de que trata el literal c) del artículo 152 CP, por lo cual será declarado inexistente por vicios de procedimiento en su aprobación.

El artículo 13 regula los escrutinios del Distrito Capital así:

"La Comisión Escrutadora del Distrito Capital computará los votos para Presidente, Vicepresidente y Senado de la República.

Además, practicará los escrutinios de los votos por el Distrito Capital para Cámara, Concejo y Alcalde Mayor del Distrito Capital, declarará la elección y expedirá las correspondientes credenciales.

Las Comisiones escrutadoras Auxiliares del Distrito Capital practicarán el escrutinio de los votos para miembros de Juntas Administradoras Locales, declararán la elección de ediles y expedirán las correspondientes credenciales".

La atribución de funciones de escrutinio a la Comisión Escrutadora del Distrito Capital debe entenderse como una fase o etapa dentro de las varias que componen el proceso global de escrutinio, cuya responsabilidad en el ámbito nacional la Carta asigna al Consejo Nacional Electoral. Es pues una regulación de funciones electorales de competencia de la ley estatutaria, por lo cual será declarado inexistente por vicios de procedimiento.

El artículo 14 define el voto en blanco y lo excluye del cuociente electoral así:

"VOTO EN BLANCO Y VOTO NULO. Voto en Blanco es el que en la tarjeta electoral señala la casilla correspondiente. El voto en Blanco no se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral".

La Corte considera, en primer término, que esta norma regula un aspecto trascendental de las funciones electorales como es el alcance del voto en blanco, por lo cual su regulación corresponde a la ley estatutaria. Por ello el artículo será declarado inexistente por razones de forma.

De otro lado, desde el punto de vista material, esta Corporación comparte el criterio de los demandantes y del señor Procurador en considerar que al disponerse en la parte cuestionada que el voto en blanco no se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral, se violan los artículos 1, 13, 40, 103, 258 y 263 de la Constitución Política, conforme a los cuales el voto como manifestación genuina del sentimiento político de un ciudadano y como expresión del pensamiento político que se traduce en el ejercicio del derecho fundamental al sufragio, debe en todos los casos en que sea válidamente emitido tenerse en cuenta para los efectos de la determinación de los cuadros del Estado y por ende en la determinación electoral.

Restarle, como lo hace la norma en examen, validez al voto en blanco, equivale a hacer nugatorio el derecho de expresión política de disentimiento, abstención o inconformidad que también debe tutelar toda democracia.

Ciertamente desconocerle los efectos políticos al voto en blanco, comporta un desconocimiento del derecho de quienes optan por esa alternativa de expresión de su opinión política. No existiendo razón constitucionalmente atendible que justifique tal determinación, dicha negación acarrea desconocimiento del núcleo esencial del derecho al voto que la Carta Fundamental garantiza a todo ciudadano en condiciones de igualdad, con prescindencia de la opinión política, y violación a los principios y valores que subyacen en la concepción misma del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, en que por decisión del constituyente se erige el Estado colombiano (CP. Preámbulo, artículos 1, 2 y 3 entre otros).

Por las anteriores razones, la expresión "el voto en Blanco no se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral" será declarada inexistente también por razones materiales.

El artículo 15, que no fue impugnado por razones materiales, establece que "serán medios válidos para transmisión de datos los que el Registrador Nacional del Estado Civil considere confiables, según el estado actual de la tecnología. Las actas que se envíen por fax tendrán el mismo valor legal de las originales".

Considera la Corte que la regulación de los medios de transmisión de datos constituye un elemento permanente de las funciones electorales, por lo cual su desarrollo y consagración corresponden necesariamente a la ley estatutaria. Por lo tanto la norma será declarada inexistente por vicios de procedimiento. Sin embargo, observa la Corte Constitucional que la inexistencia de este artículo por razones de procedimiento no impide, en manera alguna, que las actas puedan ser enviadas por fax y ser consideradas auténticas, puesto que esta posibilidad ha sido reconocida como jurídicamente válida por la doctrina y la jurisprudencia colombianas. Así, en sentencia de octubre 23 de 1990, la Sección

Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo admitió que un decreto contenido en un fax era un "documento -instrumento público-auténtico"⁴.

El artículo 16 establece lo siguiente:

"APROPIACION PRESUPUESTAL Y ENCARGO DE FIDUCIA. El Gobierno Nacional queda facultado para efectuar las operaciones presupuestales que sean necesarias para realizar las elecciones de 1994, incluidas las apropiaciones y traslados necesarios durante la presente vigencia, con el fin de atender los gastos que demanden los procesos electorales.

PARAGRAFO. Se autoriza al Registrador Nacional del Estado Civil para contratar directamente y para celebrar encargo de fiducia prescindiendo de los trámites sobre contratación administrativa e incorporar, por la vía señalada en la presente ley, o por cualesquiera otras que lo autoricen, las cantidades del presupuesto ordinario a la fiducia cuando se trate de bienes o servicios necesarios para la ejecución del proceso electoral".

Esta norma, de un lado, autoriza al gobierno a efectuar ciertas apropiaciones presupuestales y, de otro lado, otorga una facultad de orden legal al Registrador Nacional del Estado Civil para contratar en forma directa al igual que para celebrar un encargo de fiducia, con prescindencia de la observancia del Estatuto sobre contratación administrativa. En este sentido, no desarrolla una función electoral, por lo cual no es una materia de reserva de ley estatutaria sino de aquéllas que corresponden al legislador ordinario.

De otro lado, este carácter no estatutario de la temática desarrollada por este artículo no implica que ella carezca de unidad de materia con el tema electoral, por cuanto es obvia su relación con el mismo. En efecto, ellas buscan asegurar debidamente la realización del proceso electoral, por lo cual guardan conexidad con el tema de la Ley 84 de 1993.

En relación con la acusación de inconstitucionalidad del párrafo, debe manifestar la Corte que es competencia del legislador, de conformidad con el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política, expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta competencia, desde luego comprende la de señalar excepciones puntuales a su campo de aplicación, como en este caso lo hace el párrafo acusado del artículo 16, al exceptuar de su regulación, la autorización al Registrador Nacional para contratar directamente y para celebrar el encargo de fiducia para la realización de las elecciones de 1994.

Repárese además en que se exceptúa el contrato de fiducia de los trámites sobre contratación administrativa. No así al Registrador ni a las operaciones respectivas, ni de los controles de verificación ni de la responsabilidad que les compete de acuerdo a dicho régimen y a otras normas legales sobre la materia.

El precepto es pues exequible, como así se declarará en la parte resolutiva.

El artículo 17, que no fue impugnado por razones materiales, establece aspectos financieros y operativos relacionados con la expedición de las cédulas de ciudadanía y la forma de obtención de este documento. De un lado, consagra que "la expedición de la cédula de ciudadanía y un primer duplicado corren en su totalidad a cargo del Estado y sin costo alguno para el ciudadano". De otro lado, autoriza "al Gobierno Nacional a efectuar los traslados, créditos y contracreditos para sufragar la totalidad de los costos a que dé lugar la expedición de la cédula de ciudadanía." Y, finalmente, ordena que para los efectos de la obtención de la cédula de ciudadanía, "los Notarios del país expedirán, sin costo alguno, copia auténtica del Registro Civil correspondiente".

Como se constata, esta norma no regula en sentido estricto funciones electorales sino aspectos económicos relacionados con la obtención de la cédula de ciudadanía, por lo cual su desarrollo puede hacer parte de una ley ordinaria. Sin embargo, como en el caso del artículo precedente, ella guarda conexidad con las materias electorales puesto que la cédula de ciudadanía es el documento de identidad que permite el ejercicio del derecho al voto, por lo cual no se rompió el principio de unidad de materia en la expedición de la ley. Desde el punto de vista formal, la norma se ajusta entonces al ordenamiento constitucional y así se declarará.

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.

El artículo 19, por su parte, consagra un mecanismo de cauciones de garantía a quienes aspiren a ser elegidos, para el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la propia Ley. En relación con la constitucionalidad de esta disposición, la Corte hace extensivos los razonamientos efectuados a propósito de la regulación por la ley ordinaria de lo atinente a la financiación de las campañas, y que se consignaron en los párrafos que anteceden -artículo 18-, pues no se remite a duda que lo relacionado con las cauciones a exigirse a los candidatos a cargos de elección popular para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, es también materia de reserva de ley estatutaria, tanto por tratarse de funciones electorales como por relacionarse con la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, como lo corrobora de manera análoga a lo que acontecía con el anteriormente mencionado, la circunstancia de que igualmente haya sido regulado por la ley estatutaria en su artículo 9o. Correspondrá entonces hacer idéntica declaratoria de inconstitucionalidad en relación con esta disposición.

El artículo 20 consagra ciertas prohibiciones, en los siguientes términos:

"Durante las veinticuatro (24) horas anteriores y mientras tiene lugar el acto electoral, prohíbese, a partir de la vigencia de la presente Ley, toda clase de propaganda móvil o sonora, camisetas, banderas, sombreros, perifoneadores y similares que hagan alusión, en cualquier forma, al acto electoral que se realice. Durante el mismo lapso prohíbese también toda clase de manifestaciones, de entrevistas radiales, de prensa escrita y televisada para todos los candidatos."

La Corte había señalado en sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994 que la prohibición establecida por la ley estatutaria de partidos y movimientos políticos de difundir resultados de encuestas o de proyecciones el mismo día de las elecciones se ajustaba a la Constitución. Según la Corte, "el día de las elecciones en el que los ciudadanos ejercen su derecho al sufragio (CP art. 258) y se define el rumbo democrático del país, deberán acallarse todas la voces que no sean la voz del pueblo" Conforme a tal criterio, la Corte también considera que es legítimo desde el punto de vista constitucional introducir durante las elecciones otras limitaciones a la divulgación de entrevistas o formas de publicidad que puedan alterar el normal desarrollo del certamen, o desorientar o desalentar a los votantes.

Por eso, si la norma hubiese limitado tales prohibiciones al día mismo de las elecciones, su contenido sería constitucional, en armonía con lo decidido en la revisión la ley estatutaria de partidos y movimientos políticos. Sin embargo, el artículo impugnado extiende tales prohibiciones a las veinticuatro horas anteriores, sin que exista justificación razonable para ello, con lo cual se viola el derecho fundamental a la libre expresión del pensamiento y de la opinión política.

Por lo anterior, se declarará la inconstitucionalidad del artículo acusado no sólo por vicios de procedimiento -puesto se trata de una regulación de las funciones electorales que debe ser desarrollada mediante ley estatutaria- sino también por razones de fondo, por cuanto las prohibiciones establecidas desbordan el marco del día mismo de las elecciones.

El artículo 21 condiciona la posibilidad de que los colombianos residentes en el exterior puedan votar para Senado a la expedición de una ley posterior. Al respecto, considera la Corte, en primer lugar, que una tal ordenación del voto de los colombianos en el exterior sólo puede efectuarse por ley estatutaria no sólo por tratarse de la regulación de funciones electorales sino también, en los términos de los artículos 103 y 152, literal d) de la Constitución, del desarrollo del voto como mecanismo de participación ciudadana. En este sentido la norma sub-exámine es inconstitucional.

Fuera de lo anterior, debe agregarse que esta disposición desconoce en forma clara, ostensible y abierta el derecho fundamental que tiene todo ciudadano a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, y concretamente en lo que hace a la facultad de elegir y ser elegido. Necesario es destacar, que el derecho al voto es un derecho de aplicación inmediata, en los términos del artículo 85 de la Constitución Política, por manera que constituye quebranto a la Carta el deferimiento de su efectividad a la reglamentación legal.

Al respecto, coincide esta Corporación con los argumentos de los demandantes y del señor Procurador, en cuanto "resulta inconstitucional, condicionar la participación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior en las elecciones para el Senado a la expedición de una ley para esos efectos por parte del Congreso".

Así mismo, se encuentra que la norma acusada tiene un contenido de carácter discriminatorio y vulneratorio del derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, en cuanto no permite el ejercicio del sufragio a quienes residan en el exterior, cuando la Constitución por el contrario, establece el derecho como tal en favor de todos los ciudadanos colombianos, sin hacer distinciones en cuanto al lugar de su residencia.

En razón a lo anterior, la norma es también inexistente desde el punto de vista material y así se declarará.

El artículo 22 regula una ausencia de inhabilidad en los siguientes términos:

"En concordancia con el texto de excepción del artículo 197 de la Constitución, reiterase el derecho político y jurídico de Senadores y Representantes a ser elegidos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. Por tanto, el texto del numeral 8o. del artículo 179 de la Constitución es inaplicable a Senadores y Representantes que resulten elegidos Presidente o Vicepresidente de la Nación, tal cual lo indica el precitado artículo 197 de la Constitución Nacional."

Este artículo corresponde claramente a la materia de funciones electorales ya que reglamenta aspectos de lo que la doctrina denomina el derecho de sufragio pasivo, al pretender precisar los alcances de una puesto condición de inelegibilidad. Es pues materia de reserva de ley estatutaria, por lo cual en su expedición se violó el procedimiento establecido por la Constitución.

Pero la inconstitucionalidad de este artículo es también material. En efecto, el legislador no puede, so pena de contrariar la Carta Política, a

pretexto de interpretarla, establecer excepciones a sus mandatos, menos tratándose de regímenes prohibitivos, como el de las inhabilidades, y concretamente del artículo 179, numeral 8o. de la Constitución Política. El legislador no puede por tanto, entrar a establecer excepciones donde la norma constitucional no las ha establecido, como lo hace en la disposición que se examina.

La lectura del artículo 179, numeral 8o. de la Constitución muestra que ella consagra una inhabilidad electoral o de inelegibilidad, esto es, una prohibición para ocupar un cargo o hacer uso del derecho a ser elegido. Esto significa, que la violación de la prohibición contenida en el ordinal 8 del artículo 179 superior acarrea la nulidad de la elección, por lo que no es válido que el legislador entre, como lo hizo en la norma que se examina, a establecer excepciones de carácter discriminatorio, en favor de los Senadores y Representantes que resulten elegidos Presidente o Vicepresidente de la Nación, cuando la misma norma superior no las establece, sino que por el contrario, señala que cobija a todos los funcionarios de elección popular.

Es claro para la Corte que la inhabilidad establecida por la norma constitucional es general y no exclusiva para los congresistas: es aplicable a todos los cargos electivos. Ya en anterior decisión esta Corporación había establecido lo siguiente:

"De conformidad con el numeral 8º, del artículo 179 de la Constitución, le está prohibido a cualquier ciudadano ser elegido simultáneamente para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente. De ahí que la norma en referencia utiliza la expresión "nadie podrá", para cobijar en la mencionada prohibición a todos los ciudadanos.⁵"

En este sentido, coincide la Corte con el Procurador, en considerar que ésta inhabilidad comprende a todo ciudadano que aspire a ser elegido. Como se señala en el concepto fiscal que esta Corte prohíbe, "la prohibición contenida en la norma aludida constituye, en realidad una inhabilidad general y absoluta, vale decir, referida a todo ciudadano, en relación con todo cargo público y no susceptible de sanearse mediante renuncia. Se trata, en tal sentido, de una suerte de estatuto genérico de inhabilidades mínimas exigibles a todo ciudadano (...). Reconocerle al artículo 197, en gracia de su simple taxatividad, el carácter de excepción respecto del numeral 8o. del artículo 179 es tanto como regresar a la idea oprobiosa del "privilegio monárquico", transformado ahora en "privilegio ejecutivo" y ampliado a los simples candidatos".

En tal virtud, estima la Corte que esta norma es inconstitucional también por razones de fondo y así se declarará.

El artículo 23 también regula fenómenos de inhabilidad en los siguientes términos:

"INHABILIDAD POR PARENTESCO. El nexo de parentesco a que se refieren los ordinarios 5o., 8o. e inciso final del artículo 179 de la Constitución Nacional, sólo es causal de inhabilidad para la elección de Senador, si el empleado con autoridad política o civil la ejerce en todo el territorio nacional. No hay lugar a inhabilidad tratándose de parientes al servicio diplomático o consular".

Como esta norma sólo fue impugnada por vicios de forma, la Corte se limita a constatar que en su expedición no se respetó la reserva de ley estatutaria establecida por la Constitución en lo que respecta a las funciones electorales. En efecto este artículo, al igual que el anterior, regula un fenómeno típico de las funciones electorales como es el derecho de sufragio pasivo. Por consiguiente el artículo será declarado inexistente por tal motivo.

El artículo 24 regula las encuestas y sondeos en los siguientes términos:

"ENCUESTAS Y SONDEOS. Además de lo establecido en la Ley 58 de 1985 y en el "Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos", el Consejo Nacional Electoral reglamentará la materia y las condiciones técnicas necesarias a las que deberán acogerse las firmas o personas encuestadoras de opinión política o electoral. Todo con el fin de asegurar el mayor profesionalismo en las investigaciones y la transparencia en la información.

Los estudios sobre esta materia deberán, en todo caso, estipular claramente el origen de la financiación del estudio, el nombre de quien contrató el mismo, el número de personas encuestadas y el margen de error de la respectiva encuesta. Lo anterior será especialmente riguroso para el caso de encuestas sobre preferencias presidenciales, de Gobernación, Alcaldes o Congreso de la República.

El Consejo Nacional Electoral abrirá un registro de firmas y personas naturales que ejecuten encuestas sobre preferencias políticas o electorales.

Queda prohibida la divulgación de encuestas o sondeos sobre preferencias políticas o electorales que lleven a cabo, directamente, al aire, sin el cumplimiento de las normas establecidas para el efecto por el Consejo Nacional Electoral, los medios de radiodifusión".

Esta disposición, reguladora de las encuestas y sondeos sobre preferencias políticas o electorales, corresponde y hace parte de la ley estatutaria de partidos y movimientos políticos, razón por la cual, el incluirla en la ley ordinaria materia de examen, constituye una clara violación de la Constitución por ser materia de reserva estatutaria. Así se declarará.

5- Estudio del artículo 25 y de los efectos de la declaratoria de inexistencia en esta sentencia.

El artículo 25 establece los efectos de derogatoria y vigencia de la ley, en los siguientes términos:

"La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación".

Si algunos artículos de la ley 84 de 1993 fueron declarados constitucionales, es obvio que han quedado derogadas las disposiciones anteriores contrarias a los tres artículos y en este sentido debe entenderse la constitucionalidad del artículo 25.

Lo anterior no es óbice para precisar los alcances temporales de esta sentencia de inconstitucionalidad, tanto en lo que tiene que ver con situaciones consolidadas por la Ley 84 de 1993 como lo relativo a las normas que se aplicarán a la función electoral hasta cuando se sancione la Ley Estatutaria que la desarrolle, puntos que la Corte entra a estudiar.

a- vigencia de esta sentencia y efectos de los fallos de la Corte en materia de constitucionalidad.

Dice el artículo 243 de la Constitución Política:

"Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional".

La Corporación ya ha fijado el alcance temporal de sus sentencias al estudiar la acusación que se le hizo, mediante acción pública, al inciso 2º del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, el cual establecía que "los fallos de la Corte sólo tendrán efecto hacia el futuro, salvo para garantizar el principio de favorabilidad en materia penal, policial y disciplinaria y en el caso previsto en el artículo 149 de la Constitución".

La Corte Constitucional declaró inexequible ese inciso y en tal ocasión señaló lo siguiente:

"¿Cuál es la autoridad llamada a señalar los efectos de los fallos de la Corte?

"Para responder esta pregunta, hay que partir de algunos supuestos, entre ellos estos.

"El primero, que los efectos de un fallo, en general, y en particular de los de la Corte Constitucional en asuntos de constitucionalidad, se producen sólo cuando se ha terminado el proceso, es decir cuando se han cumplido todos los actos procesales. En otras palabras, cuando la providencia está ejecutoriada.

"El segundo, que la propia Constitución no se refirió a los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad, limitándose a declarar en el inciso primero del citado artículo 243, como se indicó, que los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada. Pero, bien habría podido la Asamblea Constituyente dictar otras normas sobre la materia. No lo hizo porque, en rigor, no eran necesarias.

"Pero, fuera del poder constituyente, ¿a quién corresponde declarar los efectos de los fallos de la Corte Constitucional, efectos que no hacen parte del proceso, sino que se generan por la terminación de éste?. Unicamente a la propia Corte Constitucional, ciñéndose, como es lógico, al texto y al espíritu de la Constitución. Sujeción que implica tener en cuenta los fines del derecho objetivo, y de la Constitución que es parte de él, que son la justicia y la seguridad jurídica.

"En conclusión, sólo la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución, puede, en la propia sentencia, señalar los efectos de ésta. Este principio, válido en general, es rigurosamente exacto en tratándose de las sentencias dictadas en asuntos de constitucionalidad.

"En consecuencia, incurrió en falta el Presidente de la República al dictar la norma demandada, pues ejerció funciones atribuidas por la Constitución a la Corte Constitucional. Violó, concretamente, en el artículo 121, según el cual 'ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley'. Y violó, además, el inciso 3º del artículo 113, que consagra el principio de que los 'diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas'.

"Además, inaceptable sería privar a la Corte Constitucional de la facultad de señalar en sus fallos el efecto de éstos, ciñéndose, hay que insistir, estrictamente en la Constitución. E inconstitucional hacerlo por mandato de un Decreto, norma de inferior jerarquía. Pues la facultad de señalar los efectos de sus propios fallos, de conformidad con la Constitución, nace para la Corte Constitucional de la misión que le confía el inciso 1º del artículo 241, de guardar la 'integridad y supremacía de la Constitución', porque para cumplirla, el paso previo e indispensable es la interpretación que se hace en la sentencia que debe señalar sus propios efectos. En síntesis, entre la Constitución y la Corte Constitucional, cuando ésta interpreta Aquélla, no puede interponerse ni una hoja de papel"⁶.

Esta decisión responde a una de las inquietudes más complejas sobre el efecto de las sentencias de inconstitucionalidad.

Por supuesto que ha habido en la doctrina y en la legislación comparada respuestas concretas al tema planteado. Por ejemplo, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela señala que la Corte debe determinar "los efectos de la decisión en el tiempo"⁷.

Conforme a las anteriores consideraciones, entra la Corte a determinar los efectos en el tiempo de esta sentencia y considera que en el caso concreto se deben respetar las situaciones consolidadas. Es sabido que en materia electoral hay etapas separadas: las elecciones y los escrutinios como verificación del hecho electoral. Pero ambas responden a un mismo principio: el desarrollo del derecho político de elegir y de ser elegido. Y, la organización electoral está al servicio de un proceso: el de efectividad del voto como derecho y deber ciudadano (art.258 C.P.).

Igualmente, considera la Corte Constitucional que con la declaratoria de inexequibilidad se restauran ipso jure, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por los apartes de la Ley 84 de 1993 que sean declarados inconstitucionales en esa sentencia.

Esta determinación de la Corte de indicar las normas que deben aplicarse como consecuencia de la presente sentencia, se fundamenta en la facultad que tiene de fijar los alcances de sus fallos y en una justa y prudente actitud. Sobre este aspecto dijo la Corporación en sentencia de 14 de diciembre de 1992:

"No sobra agregar que la presente decisión no crea o desencadena ningún vacío normativo ni coloca a sus destinatarios ante un abismo preceptivo, pues, como es natural y apenas obvio, reviven las normas que el presente Decreto trató de remplazar y que regulan la materia"⁸.

b- Enunciado de la Sentencia de la Corte Constitucional de 14 de diciembre de 1992 y su tradición jurídica.

Varias décadas de historia legislativa y Constitucional le dan hilación a la tesis de que hay normas que reviven cuando se declara inexequible la ley que trató de reemplazarlas.

A) La providencia precitada de la Corte Constitucional tiene como antecedente inmediato⁹ la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que al definir la acusación contra el artículo 146 del Decreto 294 de 1973, reconoció que las normas derogadas por el acto Legislativo Nº 1 de 1979 reviven al ser inexequible éste. Dijo entonces la Corte:

"Al ser declarada inexequible la modificación introducida en el párrafo del artículo 208 de la Constitución por el acto Legislativo número 1 de 1979, y revivir el antiguo párrafo de dicha disposición, adoptada como artículo 67 del Acto Legislativo número 1 de 1968, recuperó también su vigencia el artículo 146 acusado y por tanto, la Corte puede ejercer su jurisdicción constitucional sobre la norma demandada."¹⁰

B) Y como antecedente mediato, fue el Consejo de Estado el 7 de noviembre de 1958, el que por primera vez dijo que la declaratoria de inexequibilidad revive las normas que la ley inconstitucional había tratado de reemplazar. Se trataba de una consulta que el Ministro de Hacienda había formulado sobre este punto:

"Declarado inexequible en sus artículos vigentes el Decreto 700 de 1954, el cual, por medio de su artículo 113 derogó los Decretos 2266 de 1952, con excepción de su artículo 1º, 3134 de 1952, artículo 1º, 2º, 3º, 6º, 7º y 8º del Decreto 2187 de 1953 y el artículo 7º del Decreto 2602 de 1951 desea el Ministerio de Hacienda saber si tales disposiciones derogadas por el Decreto 700 han vuelto a tener vigencia por causa de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 700."¹¹

La Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Guillermo González Charry, conceptuó:

"Aplicando los conceptos y conclusiones precedentes al caso consultado por el señor Ministro de Hacienda, el Consejo de Estado considera que la derogatoria que hizo el Decreto-Ley número 700 de 1954 de preceptos pertenecientes a otros estatutos, debe tenerse por no hecha desde la fecha de ejecutoria del fallo de la Corte que declaró la inexequibilidad de tal decreto, y que, en consecuencia, tales normas deben aplicarse mientras no hubiesen sido derogadas por otros decretos-leyes no declarados inexequibles, o hasta cuando se cumpla la previsión contenida en el artículo 2º de la Ley 2ª de 1958."¹²

Estos antecedentes coincidían además con las tesis sostenidas por la doctrina coetánea en el derecho comparado. Así, Mauro Cappelletti, basándose en la Constitución Italiana¹³, que contiene un ordenamiento similar al colombiano, opinó:

"Una vez pronunciada la sentencia de inconstitucionalidad, la ley respectiva es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiere sido abrogada por una ley posterior, y, por el contrario, recuperan su vigencia las disposiciones legislativas anteriores a la ley de inconstitucionalidad"¹⁴.

C- Como antecedente legislativo están los artículos 123 del Decreto Ley 1675 de 1964, 155 del decreto 294 de 1973 y el artículo 83 de la Ley 38 de 1989. Dice este último:

"Si la Corte Suprema de Justicia declarare inexequible la ley que aprueba el presupuesto general de la nación en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior, repetido de acuerdo con las normas del presente Estatuto.

"La misma norma se aplicará en caso de suspensión provisional de una o varias apropiaciones de la ley o del decreto."

En el mismo tenor están los otros dos artículos, antes citados.

Tales normas recogieron entonces los conceptos del Consejo de Estado y luego la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Es entonces la actual jurisprudencia de la Corte Constitucional la continuación de una doctrina nacional, elaborada desde 1958 por el Consejo de Estado, reiterada en 1961. Esta tradición fue recogida en normas legales, (artículos 123 del Decreto Ley 1675 de 1964, 155 del Decreto 294 de 1973 y 83 de la Ley 38 de 1989) y adoptada en 1982 por la Corte Suprema de Justicia. Es pues un pensamiento Jurídico coherente con la teoría constitucional colombiana.¹⁶

Los anteriores razonamiento jurídicos dilucidan cualquier duda que pudiera surgir de la presunta aplicación del artículo 14 de la Ley 153 de 1887, por cuanto esa norma regula efectos de derogatoria de leyes y no de inexequibilidades. Si en verdad, hay similitudes entre estas figuras, en cuanto al efecto erga omnes y respecto a que en principio la vigencia es profuturo, salvo casos especiales¹, por el contrario, la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexequibilidad es un fenómeno de teoría jurídica que incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma. Luego, dentro del ordenamiento jurídico no es lo mismo inexequibilidad que derrogación.

Si la inexequibilidad de la ley no restaura "ipso jure" la vigencia de las normas que la ley inconstitucional considera como derogadas, habría que concluir que el mecanismo de control se tornaría ineficaz y esta equivocada conclusión vulneraría la supremacía de la Constitución y la guarda de la misma (artículos 4º y 241 C.P.). Por consiguiente, cualquier tesis que atente contra los efectos naturales del control constitucional debe

ser rechazada.

IV. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, obrando en nombre del pueblo y por mérito de la Constitución,

R E S U E L V E :

PRIMERO: Declararse INHIBIDA para conocer, por agotamiento del contenido normativo, de la acusación contra el inciso segundo del artículo 4º y contra el inciso primero del artículo 6º de la Ley 84 de 1993, "por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral"

SEGUNDO: Declarar INEXEQUIBLES por vicios de procedimiento, por contener materias que deben ser reguladas por medio de ley estatutaria:

a) los artículos 1º, 2º, 3º, 4º salvo el inciso segundo, 5º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 13, 15, 18, 19, 23 y 24 de la Ley 84 de 1993.

b) los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 6º, el inciso segundo del artículo 14º así como la expresión "VOTO EN BLANCO O VOTO NULO. Voto en Blanco es el que en la tarjeta electoral señala la casilla correspondiente" del inciso primero del artículo 14º de la Ley 84 de 1993.

TERCERO: Declarar INEXEQUIBLES tanto por vicios de procedimiento, por contener materias que deben ser reguladas por medio de ley estatutaria, como por las razones de contenido normativo señaladas en esta sentencia, el párrafo del artículo 6º, la expresión "el voto en blanco no se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral" del artículo 14º y los artículos 20, 21, y 22 de la Ley 84 de 1993.

CUARTO: Declarar EXEQUIBLES los artículos 9, 16 y 17 de la Ley 84 de 1993.

QUINTO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 25 de la Ley 84 de 1993, precisando que los efectos de esta sentencia rigen hacia el futuro y no afectan las situaciones jurídicas consolidadas, y que, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, se restauran ipso jure las normas que habían sido derogadas por los apartes de la Ley 84 de 1993 declarados inconstitucionales en esta sentencia.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-145/94

LEY ESTATUTARIA-Contenido/FUNCION ELECTORAL (Salvamento de voto)

Tanto las leyes sobre funciones electorales como las restantes leyes estatutarias, desarrollan aspectos neurálgicos de la Constitución, íntimamente ligados a los derechos fundamentales y a las reglas del juego democrático y, en parte, a ello se debe su complejo proceso de adopción. No por tener estas leyes esa proximidad a lo que es básico y esencial a la sociedad y al Estado, se debe concluir que su regulación ha de ser "exhaustiva", cubriendo hasta el detalle de la materia respectiva; por el contrario, estas normas están llamadas a regular íntegramente lo que es "básico" y "esencial" de esas materias. En todo caso, a este respecto, las funciones electorales no exhiben exigencias ontológicas de exhaustividad regulativa que no puedan, si se quiere, predicarse de las demás materias contempladas en el artículo 152 de la CP.

ELECCIONES-Fecha de realización (Salvamento de voto)

El señalamiento de la fecha de las elecciones corresponde a la ley ordinaria pues es tan sólo la expresión operativa de los preceptos constitucionales sobre rotación de los agentes de ejercicio del poder en el Estado.

CONSULTAS INTERNAS DE LOS PARTIDOS (Salvamento de voto)

La consulta de que trata el artículo 20. de la ley 84 de 1993 constituye una manifestación del derecho al voto. Como tal, su regulación y expedición corresponde a la ley estatutaria de las funciones electorales, a que se refiere el literal c) del artículo 152 de la Constitución Nacional. Por tanto, no podía hacer parte esta norma de ley ordinaria, lo que permitía deducir su inconstitucionalidad, como en efecto, fué declarada. Como el Pleno de la Corte Constitucional lo puso de presente al efectuar el análisis del artículo 10o. de la ley estatutaria mencionada, relativo a las consultas internas, en aras de preservar la pureza de la manifestación libre de la opinión política, estas no pueden realizarse simultáneamente con otras elecciones, so pena de transgredir la prohibición constitucional que en su artículo 262, determina que la elección de Presidente y Vicepresidente de la República no puede coincidir con otra elección, y que la de Congreso debe hacerse en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales.

CENSO DE NUEVAS CEDULAS-Incorporación (Salvamento de voto)

Sin el señalamiento de una fecha de corte para la incorporación al censo de votantes, la Registraduría Nacional no podría precisar con exactitud el número de integrantes del censo electoral. Es bien sabido que una serie de hechos afectan la actualidad de los datos sistematizados, entre ellos, la muerte del cedulado, la imposición de penas que conlleven la suspensión de los derechos políticos y las causales que dan lugar a la cancelación de la cédula. Todo lo cual obliga a su comprobación y actualización. Otro sano propósito por el que propende la norma que se examina, es el de impedir la múltiple inscripción en tratándose de elecciones por circunscripciones territoriales, para lo cual las cédulas incorporadas al censo electoral deben compararse con las inscritas. La restricción anotada era razonable y ajustada a la realidad de la organización electoral colombiana y que su contenido es propio de la ley ordinaria y no de la ley estatutaria. Por ello consideramos que ha debido declararse exequible.

VOTANTES-Inscripción (Salvamento de voto)

La materia del artículo 4o. corresponde a la ley ordinaria, teniendo en cuenta principalmente que constituye un instrumento idóneo para el mejor desarrollo del proceso electoral, como así se ha venido concibiendo desde innumerables legislaciones anteriores, y concretamente en el Código Electoral de 1986. Por este motivo, consideramos que era exequible.

RESIDENCIA ELECTORAL (Salvamento de voto)

El artículo 5o. de la ley 84 de 1993 se limita a desarrollar el contenido del artículo 316 de la Constitución Política, en cuanto se refiere a la residencia electoral, por lo cual esta debe ser regulada a través de ley ordinaria. Así las cosas, no encontrábamos asidero constitucional a la acusación en su contra. En nuestro criterio, era exequible.

CONGRESISTA-Inscripción/DERECHO A LA IGUALDAD-Violación (Salvamento de voto)

En cuanto al párrafo de esta norma, según el cual "las listas encabezadas por Congresistas elegidos en las elecciones inmediatamente anteriores se inscribirán sin necesidad de acreditar requisito alguno," consideramos que la acreditación de requisitos de elegibilidad es condición personalísima, únicamente predictable del candidato inscrito. Mal podría la misma desnaturalizarse, extendiendo lo que es aplicable del Congresista que ha cumplido con su acreditación, a la totalidad de la lista correspondiente. En nuestro sentir además tenían razón los accionantes al tacharla de discriminatoria, ya que no se encuentra justificación que amerite tal prerrogativa o privilegio, por el solo hecho circunstancial de formar parte de una lista que encabeza un Congresista, como con acierto lo asevera el señor Procurador, al señalar que "la sola figuración en lista no puede erigirse en criterio que justifique un privilegio de tal naturaleza". Por ello, coincidimos con la mayoría en declararlo inexequible.

TARJETA ELECTORAL-Contenido (Salvamento de voto)

El artículo 7o. de la ley 84 de 1993 en cuanto regula todo lo relacionado con el formato y el contenido de las tarjetas electorales, que se constituyen en herramienta principalísima para asegurar la pureza del proceso electoral, encuentra pleno respaldo en el artículo 258 de la Carta. En ese sentido, lo estimamos exequible.

TARJETA ELECTORAL-Cambio (Salvamento de voto)

En aras de la transparencia del proceso electoral, los hechos constitutivos del impedimento señalado debían ser certificados y divulgados por la Registraduría Nacional tan pronto ocurran. En esas condiciones, considerábamos que ha debido declararse la constitucionalidad del precepto, condicionada a la previa y plena comprobación del acaecimiento de uno de tales hechos por el partido o movimiento político a que pertenezca el candidato fallecido o impedido a causa de enfermedad, y a su previa oficialización y divulgación por los medios idóneos, a cargo del Registrador Nacional del Estado Civil.

TARJETA ELECTORAL-Utilización (Salvamento de voto)

En relación con la disposición relativa a la utilización de las tarjetas electorales, considerábamos que le eran aplicables los mismos argumentos anotados en relación con el artículo 7o. de la ley materia de examen, en cuanto al carácter esencial y fundamental que reviste para el proceso electoral el instrumento de las tarjetas electorales, y al respaldo constitucional que en el artículo 258 Superior encuentra su regulación por ley ordinaria, en orden a asegurar su correcta utilización.

MESAS DE VOTACION-Instación (Salvamento de voto)

La norma ha debido declararse exequible ya que refiriéndose exclusivamente a un aspecto meramente técnico, operativo y de mecánica electoral, a saber el relacionado con la determinación de los sitios para la instalación de las mesas de votación, su señalamiento competía a la ley ordinaria.

JURADO DE VOTACION-Integración (Salvamento de voto)

La determinación del procedimiento a seguirse para la integración de los jurados de votación, con miras al desarrollo del debate electoral, es materia propia de la ley ordinaria. Por ello, consideramos que esta norma ha debido declararse exequible.

JURADO DE VOTACION-Validez de las actas (Salvamento de voto)

No encontrábamos méritos para declarar la inconstitucionalidad del artículo 11 sobre la base de tener contenido estatutario. Opinamos que las cuestiones eminentemente de carácter operativo para las elecciones, de que trata el precepto deben continuar regulándose por medio de ley ordinaria, como así se hizo por la Ley 84 de 1993, razón por la cual la estimamos ajustada al ordenamiento superior.

ESCRUTINIOS (Salvamento de voto)

El contenido normativo del artículo 12 de la ley 84 de 1993 es propio de ley ordinaria, toda vez que se refiere a aspectos estrictamente operativos o de mecánica de contabilización y formalización de los resultados arrojados por el proceso electoral. Por ese motivo, estimábamos que la disposición no encuadra dentro de la materia estatutaria de que trata el literal c) del artículo 152 CP.

ESCRUTINIOS-Actas/PRESUNCION DE VERACIDAD (Salvamento de voto)

Las actas de los escrutinios, en cuanto documentos públicos que son, están amparadas por la presunción de autenticidad. En tal virtud, su contenido se reputa veraz mientras no se compruebe lo contrario según los procedimientos previstos en la legislación electoral y por las causas que la misma establece. No resultaba atendible el argumento de presunta inconstitucionalidad que pretendía estructurarse sobre la base de la probable inexactitud de que podrían adolecer dichas actas. La circunstancia de que los escrutinios se hagan con base en las actas, no excluye en modo alguno la posibilidad de que en caso de invalidez o nulidad, se acuda al conteo de votos en forma directa. En nuestro sentir, esta norma era, pues, exequible.

ESCRUTINIOS EN DISTRITO CAPITAL (Salvamento de voto)

La atribución de funciones de escrutinio a la Comisión Escrutadora del Distrito Capital que se hace en esta norma, debe entenderse como una fase o etapa dentro de las varias que componen el proceso global de escrutinio, cuya responsabilidad en el ámbito nacional la Carta asigna al Consejo Nacional Electoral. Su regulación, en cuanto entraña ejercicio de funciones públicas, es de la órbita de la ley ordinaria, al tenor de lo dispuesto en el artículo 150-22 CP. A nuestro juicio, no hay razón válida, que permita afirmar que la participación de órganos o instancias inferiores -que pertenecen a la organización electoral- desconozca la competencia que al mencionado ente le asigna la Carta en su artículo 265, numeral 7o. Así, pues, consideramos que era exequible.

VOTO EN BLANCO-Definición (Salvamento de voto)

La definición que del voto en blanco se hacía en la primera parte del artículo 14, era puramente operativa o instrumental pues apuntaba a su contabilización en las tarjetas electorales. En ese sentido, sosteníamos que su regulación corresponde a ley ordinaria, razón por la cual la considerábamos ajustada a la Constitución Política.

VOTO EN BLANCO-Validez/CUOCIENTE ELECTORAL (Salvamento de voto)

En cuanto a la parte final que disponía que el voto en blanco no se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral, coincidimos con la mayoría en estimarla violatoria de los artículos 1, 13, 40, 103, 258 y 263 de la Constitución Política, conforme a los cuales el voto como manifestación genuina del sentimiento político de un ciudadano y como expresión del pensamiento político que se traduce en el ejercicio del derecho fundamental al sufragio, debe en todo los casos en que sea válidamente emitido tenerse en cuenta para los efectos de la determinación de los cuadros del Estado y por ende en la determinación electoral. Restarle, como lo hace la norma en examen, validez al voto en blanco,

equivale a hacer nugatorio el derecho de expresión política de disentimiento, abstención o inconformidad que también debe tutelar toda democracia. Ciertamente desconocerle los efectos políticos al voto en blanco, comporta un desconocimiento del derecho de quienes optan por esa alternativa de expresión de su opinión política. No existiendo razón constitucionalmente atendible que justifique tal determinación, dicha negación acarrea desconocimiento del núcleo esencial del derecho al voto que la Carta Fundamental garantiza a todo ciudadano en condiciones de igualdad, con prescindencia de la opinión política, y violación a los principios y valores que subyacen en la concepción misma del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, en que por decisión del constituyente se erige el Estado colombiano.

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Transmisión de datos (Salvamento de voto)

Esta norma, en cuanto señala que corresponde al Registrador Nacional de Estado Civil determinar cuáles son los medios confiables, según el estado de la tecnología, para la transmisión de datos, contempla un aspecto puramente operativo, que no toca lo esencial de la función electoral. Por tanto, su desarrollo corresponde necesariamente a la ley ordinaria. En ese sentido, la estimamos exequible.

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Facultad de contratar (Salvamento de voto)

En cuanto se limita a otorgar una facultad de orden legal al Registrador Nacional del Estado Civil para contratar en forma directa, al igual que para celebrar un encargo de fiducia, concretamente para llevar a cabo debidamente la realización de las elecciones de 1994. En este sentido, su desarrollo debe ser objeto necesariamente de una ley ordinaria. Es competencia del legislador, de conformidad con el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política, expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta competencia, desde luego comprende la de señalar excepciones puntuales a su campo de aplicación, como en este caso lo hace el párrafo acusado del artículo 16, al exceptuar de su regulación, la autorización al Registrador Nacional para contratar directamente y para celebrar el encargo de fiducia para la realización de las elecciones de 1994.

CEDULAS-Expedición (Salvamento de voto)

Lo concerniente con la expedición de las cédulas de ciudadanía y la forma de obtención de este documento, corresponde a aspectos de carácter operativos y mecánicos del proceso electoral, por lo que su desarrollo debe hacer parte de una ley ordinaria.

CAMPAÑAS ELECTORALES-Financiación (Salvamento de voto)

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.

CAMPAÑAS ELECTORALES-Caución (Salvamento de voto)

Lo relacionado con las cauciones a exigirse a los candidatos a cargos de elección popular para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, es también elemento esencial a la naturaleza de la ley estatutaria sobre la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, como lo corrobora de manera análoga a lo que acontecía con el anteriormente mencionado, la circunstancia de que igualmente haya sido regulado por la ley estatutaria en su artículo 90.

PROPAGANDA ELECTORAL-Prohibiciones (Salvamento de voto)

Las prohibiciones impuestas por la norma constituyen una abierta negación del derecho fundamental a la libre expresión del pensamiento y de la opinión política, sin perjuicio de la observancia de las prohibiciones que constitucionalmente tengan respaldo, y que contempla la ley estatutaria de partidos y movimientos políticos. Cuando la norma en examen impone limitaciones y restricciones al ejercicio de este derecho fundamental, desconoce los principios y garantías esenciales a la libre expresión democrática.

DERECHO AL VOTO-Limitaciones/DERECHO AL VOTO-Aplicación Inmediata/COLOMBIANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR-Ejercicio del sufragio (Salvamento de voto)

La participación de los colombianos residentes en el exterior en las elecciones es materia reservada al campo de la ley estatutaria, como quiera que se trata de un aspecto esencial de la función electoral que, en los términos de los artículos 103 y 152, literal d) CP además toca con el ejercicio del derecho al voto como mecanismo de participación ciudadana. En este sentido, participamos en la decisión adoptada, que declaró inexistente esta norma. Este precepto desconoce en forma abierta el derecho fundamental que tiene todo ciudadano a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, y concretamente en lo que hace a la facultad de elegir y ser elegido. El derecho al voto es un derecho de aplicación inmediata, en los términos del artículo 85 de la Constitución Política, por manera que constituye quebranto a la Carta el deferimiento de su efectividad a la reglamentación legal. Viola el derecho a la igualdad, en cuanto no permite el ejercicio del sufragio a quienes residan en el exterior, cuando la Constitución por el contrario, establece el derecho como tal en favor de todos los ciudadanos colombianos, sin hacer distinciones en cuanto al lugar de su residencia.

CONGRESISTAS/INHABILIDADES/NORMA CONSTITUCIONAL-Excepciones legales (Salvamento de voto)

El legislador no puede, so pena de contrariar la Carta Política, a pretexto de interpretarla, establecer excepciones a sus mandatos, menos tratándose de regímenes prohibitivos, como el de las inhabilidades, que es materia de desarrollo privativo y exclusivo del constituyente, y concretamente del artículo 179, numeral 8o. de la Constitución Política: el legislador no puede por tanto, entrar a establecer excepciones donde la norma constitucional no las ha establecido, como lo hace en la disposición que se examina. La violación de la prohibición contenida en el ordinal 8 del artículo 179 superior acarrea la nulidad de la elección, por lo que no es válido que el legislador entre, como lo hizo en la norma que se examina, a establecer excepciones de carácter discriminatorio, en favor de los Senadores y Representantes que resulten elegidos Presidente o Vicepresidente de la Nación, cuando la misma norma superior no las establece sino que, por el contrario, señala que cobija a todos los funcionarios de elección popular.

ENCUESTAS ELECTORALES (Salvamento de voto)

El tema de las encuestas y sondeos sobre preferencias políticas o electorales forma parte esencial de la materia que conforme al artículo 152 CP. hace parte de la ley estatutaria de partidos y movimientos políticos, razón por la cual, su inclusión en la ley ordinaria materia de examen, constituye una clara violación de la Constitución.

REF. EXPEDIENTES D-489, D-492, D-495, D-500, D-506, D-507, D-508, D-511, D-512 y D-515 (Acumulados).

Acciones públicas de inconstitucionalidad contra la Ley 84 de 1993 "por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral" por presuntos vicios de proce-dimiento en su formación y, por razones de fondo contra los artículos 1o., 2o., 3o., 6o. (parcial), 7o. (parcial), 10 (parcial), 11 (parcial), 12 (parcial), 13, 14 (parcial), 16 (parcial), 18, 19, 20, 21 y 22 de la misma ley.

1. Con el acostumbrado respeto, los suscritos Magistrados nos permitimos a continuación exponer las razones de nuestro disentimiento con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte Constitucional en el examen de constitucionalidad de la Ley 84 de 1993.

Nuestra discrepancia esencial radica con la concepción que dicho fallo sostiene en relación con los criterios para determinar el ámbito material de la ley estatutaria sobre funciones electorales.

Concientes de que el examen de buena parte de los cargos imponía dilucidar el mencionado aspecto, en la ponencia conjunta que sometimos a consideración del Pleno de la Corte Constitucional, a este respecto afirmábamos:

"..."

Es bien sabido que el Constituyente de 1991 se ocupó de determinar la tipología de las leyes mediante las cuales el Congreso de la República puede ejercer válidamente su competencia de regulación normativa respecto de ciertas materias. Así por ejemplo, en el artículo 152 de la Carta, reservó al campo de las leyes estatutarias las siguientes: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) Administración de justicia; c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana y e) estados de excepción.

Empero, una concepción como la planteada por el Constituyente presenta una serie de problemas a la hora de establecer los criterios básicos que permitan determinar a priori cuándo un cierto contenido normativo es de rango estatutario y cuándo del resorte de la ley ordinaria. Son varias las dificultades que militan contra una nítida clarificación conceptual acerca de este problema.

En primer lugar las dificultades están presentes en la determinación de la naturaleza y alcances concretos de los elementos que permitan formular en abstracto una teoría sobre el tema.

La determinación de los criterios a seguir, para efectos de la referida diferenciación, también plantea una serie de problemas ya que éstos pueden tener un carácter subjetivo u objetivo; aún en el último caso, no se está exento tampoco de dificultades. La dificultad es evidente, ya que puede tratarse de criterios diversos para cada caso. El problema consiste, pues, en conocer esos criterios.

La dificultad se advierte además en la ubicación de un cierto contenido normativo bajo uno de los grandes rubros de carácter estatutario que señaló el Constituyente, pues ellos se entremezclan y en muchos casos presentan importantes confluencias o zonas de tangencia.

Otro aspecto problemático -quizás, el más importante- radica en cómo trazar una línea divisoria entre los contenidos que corresponden a la ley estatutaria y los que son propios de la ley ordinaria.

Otro factor que contribuye a hacer el problema aún más complejo tiene que ver con la escogencia de los criterios a emplearse pues, para formular válidamente a partir de ellos generalizaciones, estos han de ser universales. Por lo demás, no siempre en un caso particular es posible establecer una frontera claramente demarcada entre lo puramente sustantivo y lo adjetivo, entre lo esencial y lo accidental, entre lo general y lo particular.

Para tan solo ilustrar el punto, repárese en que aun cuando a primera vista podría pensarse que el criterio de generalidad versus particularidad sería útil, en la práctica este presenta serias deficiencias pues lo particular o adjetivo no es sinónimo de lo accidental, de modo que un cierto contenido pese a ser especial, puede ser esencial.

Todo ello dificulta en grado sumo su identificación, interpretación y, lo que es más importante, su correcta aplicación en el ámbito de las

funciones y competencias del órgano legislativo.

Con todo, la dilucidación del cargo obliga a intentar, para los efectos del presente examen, unos criterios de diferenciación entre lo que atendiendo al contenido, única y exclusivamente puede ser materia de la ley estatutaria o en su caso, de la ley ordinaria. Ciertamente, al intérprete de las normas le corresponde desentrañar y precisar en cada caso, los elementos conceptuales que sirvan a ese fin, como etapa previa y necesaria de la resolución de los problemas de constitucionalidad sometidos a su decisión.

A ese fin, pueden indicarse a modo de pautas o brújulas que orienten el análisis, y que permitan resolver los conflictos que planteen los contenidos normativos sometidos a examen, los siguientes:

El tema que es materia del contenido normativo.

Este es un norte absolutamente certero comoquiera que el Constituyente mismo ha constitucionalizado las materias que tienen rango estatutario.

Así lo puntualizó esta Corte¹, al acometer la revisión oficiosa de la ley estatutaria No. 11 de 1992 Cámara - 348 de 1993 Senado "por la cual se dictan el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas y se dictan otras disposiciones". Dijo entonces:

"Lo que es materia de una ley estatutaria, a no ser que se trate de aspectos de detalle y de mera ejecución de sus previsiones, no puede sino hacer parte de una ley de esta misma naturaleza y rango."

El carácter fundamental, esencial o estructural de la regulación, dada su inescindible relación ontológica con el ejercicio o efectividad de un derecho constitucionalmente reconocido, o con la temática que, por decisión del Constituyente de 1991 debe ser materia de ley estatutaria, con prescindencia de su carácter general o particular.

La aplicación de dichos criterios al presente análisis, permitiría afirmar que son del resorte de la ley ordinaria: la regulación relacionada con la estructura, composición y funciones de los órganos que integran la organización electoral en aquellos aspectos no previstos por la Constitución Política; los aspectos técnicos, operativos, de mecánica o puramente ejecutivos requeridos para la organización de las elecciones, la puesta en marcha y la realización de los procesos electorales y para el procesamiento de sus resultados.

La organización de las elecciones comprende entre otros: el señalamiento de la fecha en que tendrán lugar (i); la determinación de las condiciones de participación tanto de los candidatos como de los electores que desde luego correspondan a los criterios mencionados i. e., fecha de cierre de las inscripciones (ii); las funciones puramente operativas de la organización electoral durante su realización (iii); la contabilización numérica de los votos sufragados por cada candidato, los escrutinios y la divulgación de sus resultados.

No son materia de la ley ordinaria, sino de la estatutaria: la regulación sobre los partidos y movimientos políticos que comprende lo atinente a su organización y funcionamiento, la inscripción de autoridades y dignatarios; privilegios, tales como la presentación y postulación de candidaturas a cargos de elección popular, el apoyo financiero estatal a las campañas electorales; el reconocimiento, cancelación y pérdida de la personería jurídica; la regulación atinente a los distintivos por los cuales proyectan su imagen; disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; derechos y garantías de la oposición y de las minorías; participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado y consultas."

En ese orden de ideas, los Magistrados que suscribimos este salvamento de voto, consideramos que las leyes estatutarias, como lo ha sostenido tradicionalmente esta Corte, deben limitarse a los aspectos esenciales o sustanciales propios de la respectiva materia. La sentencia de la cual discreparamos resuelve que, tratándose de la ley estatutaria sobre las funciones electorales, no ha de operar esta tesis que, admite, se impone respecto de las restantes leyes estatutarias previstas en el artículo 152 de la CP. Las razones que expone para sustentar su aserto no son, a nuestro juicio, convincentes.

Se expresa en la sentencia que para el caso de las funciones electorales, la Constitución ordena a la ley "regular" la materia, y no sólo en los "aspectos esenciales". La simple lectura del artículo 152 de la CP, elimina la supuesta "particularidad" de la ley sobre las funciones electorales, pues el verbo rector "regular" se predica de todas las materias que allí se mencionan y, de otra parte, no se alude en modo alguno al "núcleo esencial".

Si bien se afirma en la sentencia que la ley relativa a las funciones electorales tiene sustancia propia, se teme que su regulación, limitada a lo esencial, le haga perder su "especificidad". Se propone, por lo tanto, su regulación exhaustiva, con lo cual se sugiere, equivocadamente, que el carácter de una ley estatutaria proviene de un aspecto tan equívoco, contingente y externo como su densidad normativa.

No obstante dejar de precisar el ámbito sustancial de la ley reguladora de las funciones electorales - confiando su configuración a posteriori a un criterio de densidad normativa -, se advierte que no se produce un vaciamiento de la ley ordinaria ya que dicha ley tiene un campo jurídico delimitado. En realidad, mal puede existir un terreno jurídico delimitado, si la ley debe ser "exhaustiva".

No parece acertado entender que la materia de la ley estatutaria se constituya por lo que es "permanente" a la función electoral; correspondiendo "lo transitorio" a la ley ordinaria. El ámbito de una ley estatutaria no puede depender del criterio subjetivo del Legislador que, en ocasiones, decida, por razones coyunturales o de conveniencia, conceder un tratamiento puramente temporal a una materia que puede tener en sí misma conexidad esencial con las funciones electorales. En fin, la vocación de permanencia - hasta que se expida una norma posterior

derogatoria - puede predicarse de todas las leyes, y sobre ella es por lo tanto arriesgado construir un criterio válido para distinguir lo que debe ser materia de la ley estatutaria.

Tanto las leyes sobre funciones electorales como las restantes leyes estatutarias, desarrollan aspectos neurálgicos de la Constitución, íntimamente ligados a los derechos fundamentales y a las reglas del juego democrático y, en parte, a ello se debe su complejo proceso de adopción. No por tener estas leyes esa proximidad a lo que es básico y esencial a la sociedad y al Estado, se debe concluir que su regulación ha de ser "exhaustiva", cubriendo hasta el detalle de la materia respectiva; por el contrario, estas normas están llamadas a regular íntegramente lo que es "básico" y "esencial" de esas materias. En todo caso, a este respecto, las funciones electorales no exhiben exigencias ontológicas de exhaustividad regulativa que no puedan, si se quiere - así ello a nuestro juicio sea un error y una tamaña desproporción -, predicarse de las demás materias contempladas en el artículo 152 de la CP.

Por último, la importancia de las materias a que se refiere el artículo 152 y la consiguiente necesidad de contar con un consenso mayor - que a su vez tome en consideración a las minorías -, justifican el complejo método de adopción de las leyes estatutarias, y no solamente de la dedicada a las funciones electorales. Estas dos finalidades - importancia intrínseca de las materias y logro de un consenso mayor -, se cumplen de manera suficiente si las normas se contraen a lo fundamental de cada una de ellas. Extender las exigencias formales hasta incluir todos los aspectos puramente técnicos y de detalle, aparte de petrificar el ordenamiento, subvierte innecesaria y peligrosamente el principio democrático arriesgando incluso que sean las minorías las que condicione absolutamente los indicados procesos decisarios de orden legislativo.

2. Con base en las anteriores premisas, considerábamos que en orden a examinar los cargos se debía analizar el articulado de la ley acusada, con el fin de determinar si atendido su ámbito normativo, se encuadra o no dentro del tipo de preceptos que compete al legislador ordinario dictar en el marco de una ley estatutaria; o, si por el contrario, por razón de las características inherentes al contenido normativo de su articulado, su expedición debía plasmarse bajo la forma y requisitos de la ley ordinaria.

A continuación reproducimos lo esencial del análisis efectuado respecto de cada uno de los artículos y la decisión que en nuestro sentir ha debido adoptarse:

* Artículo 10.

A nuestro juicio el señalamiento de la fecha de las elecciones corresponde a la ley ordinaria pues es tan sólo la expresión operativa de los preceptos constitucionales sobre rotación de los agentes de ejercicio del poder en el Estado.

En la ponencia afirmábamos, aun cuando le asiste razón al demandante en inquietarse por la ambigüedad que acusa la norma dada su deficiente redacción, dicho defecto de técnica legislativa no conllevaba inexorablemente a su inconstitucionalidad. En este caso el sentido único de las normas constitucionales que fijan los períodos de los candidatos de elección popular, permitía completar el enunciado normativo del precepto cuestionado en forma que se podía establecer sin mayor dificultad su significado, así:

CARGO	PERIODO
PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA (Artículos 190 y 202 de la CP.)	4 años
SENADOR DE LA REPUBLICA (Artículo 132 de la CP.)	4 años
REPRESENTANTE A LA CAMARA (Artículo 132 de la CP.)	4 años
DIPUTADOS (Artículo 299 de la CP.)	3 años
CONCEJALES (Artículo 312 de la CP.)	3 años
GOBERNADORES (Artículo 303 de la CP.)	3 años
ALCALDES (Artículo 314 de la CP.)	3 años
MIEMBROS DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES (Artículo 323 de la CP)	3 años

Por las razones expresadas consideramos que esta norma se ha debido declarar exequible.

* Artículo 20.

Estimamos que la consulta de que trata el artículo 20. de la ley 84 de 1993 constituye una manifestación del derecho al voto. Como tal, su regulación y expedición corresponde a la ley estatutaria de las funciones electorales, a que se refiere el literal c) del artículo 152 de la Constitución Nacional. Por tanto, no podía hacer parte esta norma de ley ordinaria, lo que permitía deducir su inconstitucionalidad, como en efecto, fue declarada.

En nuestro criterio la consulta debe estar rodeada de las mismas garantías que aseguren el ejercicio libre, ponderado y reflexivo de la opinión política que se expresa a través de la consulta. Prueba de este aserto es que la ley estatutaria sobre la "organización y régimen de los partidos y movimientos políticos", les atribuye un carácter típicamente electoral cuando ordena, de manera análoga a como se contempla respecto de las elecciones de candidatos de representación popular, que la organización electoral deba colaborar en su realización mediante el suministro de tarjetas electorales y cubículos individuales, la recolección de los votos y la realización del escrutinio, como también al disponer que la misma

suministre igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos.

En tal virtud, como el Pleno de la Corte Constitucional lo puso de presente al efectuar el análisis del artículo 10o. de la ley estatutaria mencionada, relativo a las consultas internas, en aras de preservar la pureza de la manifestación libre de la opinión política, estas no pueden realizarse simultáneamente con otras elecciones, so pena de transgredir la prohibición constitucional que en su artículo 262, determina que la elección de Presidente y Vicepresidente de la República no puede coincidir con otra elección, y que la de Congreso debe hacerse en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales.

Por las razones anteriores coincidimos con la mayoría en que este precepto se declarara inexequible.

* Artículo 3o.

Fuimos de la opinión que el contenido normativo del artículo 3o. de la ley 84 de 1993 responde a una necesidad apenas razonable y atendible, cuyo objeto es dotar a la organización electoral de los mecanismos operativos que le permitan adoptar las medidas requeridas en orden a la buena marcha del proceso electoral, para lo cual es indispensable que esta forme una lista de sufragantes, con una fecha de corte de la cedulación respectiva, que precediendo en tres (3) meses a las elecciones, además le permita garantizar la fidelidad y veracidad de los datos que conforman el censo, toda vez que dicho período es necesario para que ésta pueda hacer las verificaciones y actualizaciones que fueren del caso.

Sin el señalamiento de una fecha de corte para la incorporación al censo de votantes, la Registraduría Nacional no podría precisar con exactitud el número de integrantes del censo electoral. Es bien sabido que una serie de hechos afectan la actualidad de los datos sistematizados, entre ellos, la muerte del cedulado, la imposición de penas que conlleven la suspensión de los derechos políticos y las causales que dan lugar a la cancelación de la cédula. Todo lo cual obliga a su comprobación y actualización. Otro sano propósito por el que propende la norma que se examina, es el de impedir la múltiple inscripción en tratándose de elecciones por circunscripciones territoriales, para lo cual las cédulas incorporadas al censo electoral deben compararse con las inscritas.

En tal virtud, fuimos del parecer que la restricción anotada era razonable y ajustada a la realidad de la organización electoral colombiana y que su contenido es propio de la ley ordinaria y no de la ley estatutaria. Por ello consideramos que ha debido declararse exequible.

* Artículo 4o.

Estimamos que la materia del artículo 4o. corresponde a la ley ordinaria, teniendo en cuenta principalmente que constituye un instrumento idóneo para el mejor desarrollo del proceso electoral, como así se ha venido concibiendo desde innumerables legislaciones anteriores, y concretamente en el Código Electoral de 1986. Por este motivo, consideramos que era exequible.

* Artículo 5o.

A nuestro juicio, el artículo 5o. de la ley 84 de 1993 se limita a desarrollar el contenido del artículo 316 de la Constitución Política, en cuanto se refiere a la residencia electoral, por lo cual esta debe ser regulada a través de ley ordinaria. Así las cosas, no encontrábamos asidero constitucional a la acusación en su contra. En nuestro criterio, era exequible.

* Artículo 6o.

Considerábamos que el señalamiento de una fecha preclusiva para la inscripción de candidatos es asimismo una medida razonable para la debida organización de las distintas fases del proceso electoral que, no siendo un aspecto sustancial, bien podía ser regulado y desarrollado por la ley ordinaria.

Como lo sosteníamos en la ponencia, por razones obvias la organización electoral necesita de un tiempo entre la inscripción de los candidatos y la realización de las elecciones, para efectos de elaborar y distribuir el tarjetón electoral de uso obligatorio en los términos del artículo 258 de la Carta. Salvo en lo relacionado con su párrafo, pensamos que la norma ha debido declararse exequible.

En cuanto al párrafo de esta norma, según el cual "las listas encabezadas por Congresistas elegidos en las elecciones inmediatamente anteriores se inscribirán sin necesidad de acreditar requisito alguno," consideramos que la acreditación de requisitos de elegibilidad es condición personalísima, únicamente predicable del candidato inscrito. Mal podría la misma desnaturalizarse, extendiendo lo que es aplicable del Congresista que ha cumplido con su acreditación, a la totalidad de la lista correspondiente.

En nuestro sentir además tenían razón los accionantes al tacharla de discriminatoria, ya que no se encuentra justificación que amerite tal prerrogativa o privilegio, por el solo hecho circunstancial de formar parte de una lista que encabeza un Congresista, como con acierto lo asevera el señor Procurador, al señalar que "la sola figuración en lista no puede erigirse en criterio que justifique un privilegio de tal naturaleza". Por ello, coincidimos con la mayoría en declararlo inexequible.

* Artículo 7o.

En nuestro criterio, el artículo 7o. de la ley 84 de 1993 en cuanto regula todo lo relacionado con el formato y el contenido de las tarjetas electorales, que se constituyen en herramienta principalísima para asegurar la pureza del proceso electoral, encuentra pleno respaldo en el artículo 258 de la Carta. En ese sentido, lo estimamos exequible.

En cuanto a su inciso final que prevé un mecanismo subsidiario que opera cuando entre la fecha de elaboración del tarjetón y la de realización de las elecciones, se produce la muerte o la enfermedad física o síquica del candidato o cabeza de lista, que le impida el ejercicio del cargo. Dicho mecanismo consiste en que el mismo partido, movimiento político o grupo inscriba a otro candidato inclusive hasta las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día anterior a la elección, y que los votos obtenidos por el candidato reemplazado se contabilizan en favor del reemplazante. Con ello, la norma persigue mantener tanto la validez como la eficacia del voto.

A nuestro juicio, dicha previsión normativa permitía conciliar el interés que tanto el votante como el Estado tienen de que, a través del voto y de la función electoral, puedan integrarse periódicamente sus cuadros con regularidad y sin que, circunstancias como las señaladas, de natural e inevitable ocurrencia, interfieran o malogren tan importante proceso para un Estado democrático.

Aunque a primera vista podría pensarse que una decisión en tal sentido vicia la expresión y el deseo político del ciudadano, pensamos que una consideración más detenida del precepto disipa toda duda que pudiera abrigarse en cuanto demuestra que tal temor es infundado, como quiera que, en todo caso el sufragante conserva el derecho de abstenerse de votar, votar en blanco o hacerlo en favor de cualquier otro candidato. Por lo demás, pensamos que en la configuración institucional de fortalecimiento del sistema de partidos por el cual propende la Constitución de 1991, la fórmula por la que opta la norma en comento se muestra razonable al suponer que la intención del sufragante cuyo candidato se imposibilita para ejercer el cargo por las razones anotadas, es la de depositar su voto por otro candidato del mismo partido, movimiento o grupo político.

Empero, hacíamos la salvedad de que, en aras de la transparencia del proceso electoral, los hechos constitutivos del impedimento señalado debían ser certificados y divulgados por la Registraduría Nacional tan pronto ocurran. En esas condiciones, considerábamos que ha debido declararse la constitucionalidad del precepto, condicionada a la previa y plena comprobación del acaecimiento de uno de tales hechos por el partido o movimiento político a que pertenezca el candidato fallecido o impedido a causa de enfermedad, y a su previa oficialización y divulgación por los medios idóneos, a cargo del Registrador Nacional del Estado Civil.

* Artículo 80.

En relación con esta disposición relativa a la utilización de las tarjetas electorales, considerábamos que le eran aplicables los mismos argumentos anotados en relación con el artículo 7º de la ley materia de examen, en cuanto al carácter esencial y fundamental que reviste para el proceso electoral el instrumento de las tarjetas electorales, y al respaldo constitucional que en el artículo 258 Superior encuentra su regulación por ley ordinaria, en orden a asegurar su correcta utilización.

Por ello, la estimamos exequible.

* Artículo 90.

En nuestra opinión esta norma ha debido declararse exequible ya que refiriéndose exclusivamente a un aspecto meramente técnico, operativo y de mecánica electoral, a saber el relacionado con la determinación de los sitios para la instalación de las mesas de votación, su señalamiento competía a la ley ordinaria.

*Artículo 10.

En nuestro sentir, la determinación del procedimiento a seguirse para la integración de los jurados de votación, con miras al desarrollo del debate electoral, es materia propia de la ley ordinaria. Por ello, consideramos que esta norma ha debido declararse exequible.

Tampoco encontramos fundamento en la acusación de presunta violación al principio fundamental al debido proceso, por cuanto las normas en comento en modo alguno implican la pretermisión de las garantías constitucionales que lo integran. Desde luego, las sanciones que por ellas se tipifican, son imponibles por el procedimiento y la autoridad que determinen las normas legales respectivas.

En ese entendimiento consideramos que ha debido declararse exequible.

* El Artículo 11.

Tampoco encontrabamos méritos para declarar la inconstitucionalidad del artículo 11 sobre la base de tener contenido estatutario. Opinamos que las cuestiones eminentemente de carácter operativo para las elecciones, de que trata el precepto deben continuar regulándose por medio de ley ordinaria, como así se hizo por la Ley 84 de 1993, razón por la cual la estimamos ajustada al ordenamiento superior.

En nuestro sentir, carecía también de asidero la acusación de presunta violación al principio fundamental al debido proceso, por cuanto las normas en comento en modo alguno implican la pretermisión de las garantías constitucionales que lo integran. Desde luego, las sanciones que por ellas se tipifican, son imponibles por el procedimiento y la autoridad que determinen las normas legales respectivas. En ese entendimiento consideramos que han debido declararse exequibles.

* Artículo 12.

En nuestro criterio el contenido normativo del artículo 12 de la ley 84 de 1993 es propio de ley ordinaria, toda vez que se refiere a aspectos estrictamente operativos o de mecánica de contabilización y formalización de los resultados arrojados por el proceso electoral. Por ese motivo, estimábamos que la disposición no encuadra dentro de la materia estatutaria de que trata el literal c) del artículo 152 CP.

De otra parte, considerábamos que las funciones que el precepto en cuestión atribuye al Consejo Nacional Electoral constituyen cabal concreción de las que el artículo 265-7 de la Carta le asigna para "efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar."

Por otro lado, señalábamos que las actas de los escrutinios, en cuanto documentos públicos que son, están amparadas por la presunción de autenticidad. En tal virtud, su contenido se reputa veraz mientras no se compruebe lo contrario según los procedimientos previstos en la legislación electoral y por las causas que la misma establece.

Por esa razón, en nuestra opinión no resultaba atendible el argumento de presunta inconstitucionalidad que pretendía estructurarse sobre la base de la probable inexactitud de que podrían adolecer dichas actas. La circunstancia de que los escrutinios se hagan con base en las actas, no excluye en modo alguno la posibilidad de que en caso de invalidez o nulidad, se acuda al conteo de votos en forma directa. En nuestro sentir, esta norma era, pues, exequible.

* Artículo 13.

En nuestro sentir, la atribución de funciones de escrutinio a la Comisión Escrutadora del Distrito Capital que se hace en esta norma, debe entenderse como una fase o etapa dentro de las varias que componen el proceso global de escrutinio, cuya responsabilidad en el ámbito nacional la Carta asigna al Consejo Nacional Electoral. Su regulación, en cuanto entraña ejercicio de funciones públicas, es de la órbita de la ley ordinaria, al tenor de lo dispuesto en el artículo 150-22 CP. A nuestro juicio, no hay razón válida, que permita afirmar que la participación de órganos o instancias inferiores -que pertenecen a la organización electoral- desconozca la competencia que al mencionado ente le asigna la Carta en su artículo 265, numeral 7º. Así, pues, consideramos que era exequible.

* Artículo 14.

A nuestro juicio la definición que del voto en blanco se hacía en la primera parte del artículo 14, era puramente operativa o instrumental pues apuntaba a su contabilización en las tarjetas electorales. En ese sentido, sosteníamos que su regulación corresponde a ley ordinaria, razón por la cual la considerábamos ajustada a la Constitución Política.

En cuanto a la parte final que disponía que el voto en blanco no se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral, coincidimos con la mayoría en estimarla violatoria de los artículos 1, 13, 40, 103, 258 y 263 de la Constitución Política, conforme a los cuales el voto como manifestación genuina del sentimiento político de un ciudadano y como expresión del pensamiento político que se traduce en el ejercicio del derecho fundamental al sufragio, debe en todo los casos en que sea válidamente emitido tenerse en cuenta para los efectos de la determinación de los cuadros del Estado y por ende en la determinación electoral.

Restarle, como lo hace la norma en examen, validez al voto en blanco, equivale a hacer nugatorio el derecho de expresión política de disentimiento, abstención o inconformidad que también debe tutelar toda democracia.

Ciertamente desconocerle los efectos políticos al voto en blanco, comporta un desconocimiento del derecho de quienes optan por esa alternativa de expresión de su opinión política. No existiendo razón constitucionalmente atendible que justifique tal determinación, dicha negación acarrea desconocimiento del núcleo esencial del derecho al voto que la Carta Fundamental garantiza a todo ciudadano en condiciones de igualdad, con prescindencia de la opinión política, y violación a los principios y valores que subyacen en la concepción misma del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, en que por decisión del constituyente se erige el Estado colombiano (CP. Preámbulo, artículos 1, 2 y 3 entre otros).

* Artículo 15.

En nuestro criterio, esta norma, en cuanto señala que corresponde al Registrador Nacional de Estado Civil determinar cuáles son los medios confiables, según el estado de la tecnología, para la transmisión de datos, contempla un aspecto puramente operativo, que no toca lo esencial de la función electoral. Por tanto, su desarrollo corresponde necesariamente a la ley ordinaria. En ese sentido, la estimamos exequible.

* Artículo 16.

En cuanto se limita a otorgar una facultad de orden legal al Registrador Nacional del Estado Civil para contratar en forma directa, al igual que para celebrar un encargo de fiducia, concretamente para llevar a cabo debidamente la realización de las elecciones de 1994. En este sentido, su desarrollo debe ser objeto necesariamente de una ley ordinaria.

De otra parte, estimábamos improcedente la acusación de inconstitucionalidad del párrafo, ya que es competencia del legislador, de conformidad con el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política, expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta competencia, desde luego comprende la de señalar excepciones puntuales a su campo de aplicación, como en este caso lo hace el párrafo acusado del artículo 16, al exceptuar de su regulación, la autorización al Registrador Nacional para contratar directamente y para celebrar el encargo de fiducia para la realización de las elecciones de 1994 .

Reparábamos además en que se exceptuaba el contrato de fiducia de los trámites sobre contratación administrativa. No así al Registrador ni a las operaciones respectivas, ni de los controles de verificación ni de la responsabilidad que les compete de acuerdo a dicho régimen y a otras normas legales sobre la materia. A nuestro parecer, coincidente con el de la mayoría, este precepto es exequible.

* Artículo 17.

Sostuvimos con la mayoría que lo concerniente con la expedición de las cédulas de ciudadanía y la forma de obtención de este documento, corresponde a aspectos de carácter operativos y mecánicos del proceso electoral, por lo que su desarrollo debe hacer parte de una ley ordinaria.

* Artículo 18.

En relación con lo normado en este precepto, compartimos la posición mayoritaria, al considerar que 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. Todo ello, nos condujo a votar en favor de la declaratoria de inexequibilidad de este precepto por violar el artículo 152 literal c), en concordancia con el 153 de la Carta Política.

* Artículo 19.

Respecto del artículo 19, hicimos extensivos los razonamientos efectuados a propósito de la regulación por la ley ordinaria de lo atinente a la financiación de las campañas, pues no se remite a duda que lo relacionado con las cauciones a exigirse a los candidatos a cargos de elección popular para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, es también elemento esencial a la naturaleza de la ley estatutaria sobre la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, como lo corrobora de manera análoga a lo que acontecía con el anteriormente mencionado, la circunstancia de que igualmente haya sido regulado por la ley estatutaria en su artículo 90. Por ello, votamos también en favor de la declaratoria de inexequibilidad de este artículo.

* Artículo 20.

Coincidimos con la opinión mayoritaria en considerar que las prohibiciones impuestas por esta norma, dentro "de las veinticuatro (24) horas anteriores y mientras tiene lugar el acto electoral de efectuar toda clase de propaganda móvil o sonora, camisetas, banderas, sombreros, perifoneadores y similares que hagan alusión, en cualquier forma, al acto electoral que se realice" así como de "toda clase de manifestaciones, de entrevistas radiales, de prensa escrita y televisada para todos los candidatos" constituyen una abierta negación del derecho fundamental a la libre expresión del pensamiento y de la opinión política, sin perjuicio de la observancia de las prohibiciones que constitucionalmente tengan respaldo, y que contempla la ley estatutaria de partidos y movimientos políticos. Cuando la norma en examen impone limitaciones y restricciones al ejercicio de este derecho fundamental, desconoce los principios y garantías esenciales a la libre expresión democrática.

Por lo anterior, votamos también en favor de la declaratoria de inexequibilidad de esta norma.

* Artículo 21.

En nuestro sentir, la participación de los colombianos residentes en el exterior en las elecciones es materia reservada al campo de la ley estatutaria, como quiera que se trata de un aspecto esencial de la función electoral que, en los términos de los artículos 103 y 152, literal d) CP además toca con el ejercicio del derecho al voto como mecanismo de participación ciudadana. En este sentido, participamos en la decisión adoptada, que declaró inexequible esta norma.

Ciertamente consideramos que este precepto desconoce en forma abierta el derecho fundamental que tiene todo ciudadano a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, y concretamente en lo que hace a la facultad de elegir y ser elegido. El derecho al voto es un derecho de aplicación inmediata, en los términos del artículo 85 de la Constitución Política, por manera que constituye quebranto a la Carta el deferimiento de su efectividad a la reglamentación legal.

Así mismo, opinamos que viola el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, en cuanto no permite el ejercicio del sufragio a quienes residan en el exterior, cuando la Constitución por el contrario, establece el derecho como tal en favor de todos los ciudadanos colombianos, sin hacer distinciones en cuanto al lugar de su residencia.

Por todo ello, votamos en favor de su inexequibilidad.

* Artículos 22 y 23

Coincidimos con la mayoría en considerar que el contenido de estas normas es de rango estatutario y que por ende, su regulación por ley ordinaria es contraria a la Carta.

Por lo demás, en nuestro sentir el legislador no puede, so pena de contrariar la Carta Política, a pretexto de interpretarla, establecer excepciones

a sus mandatos, menos tratándose de regímenes prohibitivos, como el de las inhabilidades, que es materia de desarrollo privativo y exclusivo del constituyente, y concretamente del artículo 179, numeral 8o. de la Constitución Política: el legislador no puede por tanto, entrar a establecer excepciones donde la norma constitucional no las ha establecido, como lo hace en la disposición que se examina.

La lectura del artículo 179, numeral 8o. de la Constitución muestra que ella consagra una inhabilidad electoral o de inelegibilidad, esto es, un impedimento para ocupar un cargo o hacer uso del derecho a ser elegido. Esto significa, que la violación de la prohibición contenida en el ordinal 8 del artículo 179 superior acarrea la nulidad de la elección, por lo que no es válido que el legislador entre, como lo hizo en la norma que se examina, a establecer excepciones de carácter discriminatorio, en favor de los Senadores y Representantes que resulten elegidos Presidente o Vicepresidente de la Nación, cuando la misma norma superior no las establece sino que, por el contrario, señala que cobija a todos los funcionarios de elección popular.

* Artículo 24.

Compartimos la posición que hizo carrera al declarar inexequible esta disposición, por cuanto el tema de las encuestas y sondeos sobre preferencias políticas o electorales forma parte esencial de la materia que conforme al artículo 152 CP. hace parte de la ley estatutaria de partidos y

movimientos políticos, razón por la cual, su inclusión en la ley ordinaria materia de examen, constituye una clara violación de la Constitución.

* Artículo 25.

Compartimos también la decisión de exequibilidad de este precepto, pues es competencia del legislador determinar la fecha en que entran en vigor sus mandatos.

3. De acuerdo a las consideraciones precedentes, consideramos que el fallo de la Corte Constitucional ha debido declarar exequibles los artículos 1, 3, 6, 7o., inciso cuarto, 10 parágrafo, 11 inciso 2o. y 3o., 12 , 13 y 16 parágrafo de la Ley 84 de 1993. E inexequibles los artículos 2o., 6o. parágrafo, 14 inciso 1o. parte final 18, 19, 20, 21 y 22 de la Ley 84 de 1993.

Fecha ut Supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-145/94

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Transmisión de datos

Ref.: Expedientes D-489, D-492, D-495,

D-500, D-506, D-507, D-508, D-511, D-512 y D-515 (Acumulados)

Magistrado Ponente:

Alejandro Martínez Caballero

Con el respeto de siempre, explicamos las razones que nos llevaron a disentir del criterio de la mayoría, en relación con la ley 84 de 1993.

Sostuvimos en las deliberaciones de la Sala Plena, que la ley debía ser declarada inexequible en su totalidad, por vicios de forma en su tramitación, pues, por versar sobre funciones electorales, ésta se ha debido sujetar a lo previsto por el artículo 153 de la Constitución. El hecho de no haber empleado la expresión funciones electorales en el título de la ley, en nada cambiaba la realidad: los temas de la ley son, ni más ni menos, funciones electorales.

Pues bien: la decisión final nos ha dado inequívocamente la razón. La Corte, al declarar inexequibles casi todos los artículos que componen la ley, precisamente por el argumento que oportunamente invocamos, ha reconocido que los temas de la ley 84 corresponden a una ley estatutaria. El que haya uno o dos artículos que sobrevivan a ese examen, nada prueba en contra de nuestra tesis, pues hay lugar a una distinción al respecto.

Es evidente que lo relativo a "funciones electorales" está reservado a las leyes estatutarias, por expreso mandato del artículo 153. Lo que corresponda solamente a detalles y esté orientado al cumplimiento de la ley, puede ser objeto de la potestad reglamentaria asignada al Presidente de la República, por el numeral 11 del artículo 189 de la misma Constitución, "para la cumplida ejecución de las leyes".

No sería lógico sostener que en lo tocante a las funciones electorales, existan unas que deban ser objeto de ley estatutaria, y otras de ley ordinaria. Pensamos que se interpreta más fielmente la Constitución al sostener que lo que no es materia reservada a la ley estatutaria, puede ser objeto de reglamentación por el Presidente de la República, con base en la norma citada. Sostener lo contrario implicaría abrir campo a

inacabables discusiones sobre si un asunto en particular debe ser objeto de ley estatutaria u ordinaria.

Fecha ut supra.

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Hasta este punto la Sala Plena acogió en lo esencial la ponencia originaria elaborada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Hernando Herrera Vergara.

2 Paolo Biscaretti di Ruffia. Derecho Constitucional. (3 Ed). Madrid: Tecnos, 1987, p 307.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-013/93 del 21 de enero de 1993. Gaceta Constitucional. 1993, Tomo 1, pp 176 y 177.

4 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, Sentencia No 1241 de octubre 23 de 1990. Consejera Ponente: Doctora Myriam Guerrero de Escobar. Exp 729-730. Actores: Hugo Escobar Sierra y otro.

5 Corte Constitucional. Sentencia C-093/94 del 4 de marzo de 1994. Magistrados Ponentes: Dres José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara.

6 Sentencia Nº C-113 de 15 de marzo de 1993. Ponente Dr. Jorge Arango Mejía.

7 Arts. 119 y 131 Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Venezuela).

8 Sentencia nº C-608 de 14 de diciembre de 1992. Ponente Dr. Jaime Sanin Greiffenstein.

9 Igualmente se puede señalar como uno de los antecedentes remotos la Sentencia de la Corte Suprema del 18 de marzo de 1927 donde se dijo que el procedimiento irregular de la expedición de una ley lleva a la conclusión de que todavía no existe dicha ley.

10 Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 22 de junio de 1982, Ponentes Luis Carlos Sáchica y Ricardo Medina Moyano, Gaceta Judicial T-171, págs. 311 y ss.

11 Anales del Consejo de Estado, Tomo LXII, pág. 905. Concepto reiterado por la misma Sala del Consejo de Estado el 2 de septiembre de 1961.

12 Anales del Consejo de Estado, Tomo LXII, pág. 916.

13 Artículo 136 de la Constitución Italiana: Cuando la Corte declare la inconstitucionalidad de una disposición legislativa o de un acto de fuerza de ley, la norma dejará de surtir efecto desde el día siguiente a la publicación de la sentencia.

14 Mauro Cappelletti; El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado; Revista de la Facultad de Derecho, México.

15 Ver: FERNANDO GARAVITO, Inexequibilidad de la Ley, publicación de noviembre de 1921, Tomo II, Jurisprudencia de la Corte, págs. 53-9.

HUGO PALACIOS MEJIA afirma que la inexequibilidad no ocasiona "vacío jurídico". Pag. 131 de su obra: La Economía en el Derecho Constitucional Colombiano.

EMILIO ROBLEDO URIBE quien sostuvo que la inexequibilidad del Decreto de quiebras hizo revivir el Título V del Libro I del Código de Comercio Decreto Colombiano, T XX, pág. 110 yss.

SALA CIVIL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTA: sostuvo dicha Sala que el art. 14 de la Ley 153 de 1887 no es de aplicación en los casos de inexequibilidad. Fue una posición jurídica adoptada en la providencia de 22 de octubre de 1969 por el Ponente: LUIS FERNANDO GOMEZ DUQUE, quién hizo Sala con HUMBERTO MURCIA BALLEN y NECTY GUTIERREZ DE RODRIGUEZ. Ver Foro Colombiano, Tomo IV, pág. 345 y ss.

16Artículo 29 de C.P. y sentencia Nº C-113 de 15 de marzo de 1993 de la Corte Constitucional.

17 Corte Constitucional -Sala Plena. Sentencia de 1994. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

18Artículo 29 de C.P. y sentencia Nº C-113 de 15 de marzo de 1993 de la Corte Constitucional.

Fecha y hora de creación: 2026-02-12 08:03:16