



Sentencia 230 de 2008 Corte Constitucional

SENTENCIA C-230A/08

Referencia: expediente D-6899

Demandada de inconstitucionalidad en contra de los artículos 10 y 102 y de algunos apartes de los artículos 12, 26, 32, 40, 47, 75, 79, 85, 101, 149 y 157 del Decreto 2241 de 1986 "Por el cual se adopta el Código Electoral" y en contra del artículo 11 del Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

Actores: Rodrigo Uprimny Yepes, Nathalia Carolina Sandoval Rojas, Pedro Santana Rodríguez y Omar Hernández.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., seis (6) de marzo de dos mil ocho (2008)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y el trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Rodrigo Uprimny Yepes, Natalia Carolina Sandoval Rojas, Pedro Santana Rodríguez y Omar Hernández demandaron los artículos 10 y 102 y algunos apartes de los artículos 12, 26, 32, 40, 47, 75, 79, 85, 101, 102, 149 y 157 del Decreto 2241 de 1986 "Por el cual se adopta el Código Electoral", así como el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

2. Mediante Auto de fecha catorce de agosto de 2007, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicarla al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Consejo Nacional Electoral, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la Fundación Buen gobierno, a la Corporación Transparencia por Colombia y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Rosario, Javeriana, Nacional y Andes, para que intervinieran en caso de estimarlo conveniente.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS

A continuación se transcriben las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 37.571, del 10. de agosto de 1986 (Decreto 2241 de 1986) y en el Diario Oficial No. 42.692 de enero 18 de 1996 (Decreto 111 de 1996), subrayando los apartes demandados:

DECRETO 2241 DE 1986

"Por el cual se adopta el Código Electoral"

ARTICULO 10. Los dos partidos políticos que hayan obtenido mayoría en las últimas elecciones estarán representados paritariamente, en igualdad de circunstancias, en la organización electoral, sin perjuicio del régimen de imparcialidad política y garantías que corresponde a todos los ciudadanos.

ARTICULO 12. EL Consejo Nacional Electoral ejercerá las siguientes funciones:

1. Elegir al Registrador Nacional del Estado Civil y a quien haya de reemplazarlo en sus faltas absolutas o temporales.
2. Remover al Registrador Nacional del Estado Civil por parcialidad política o por cualesquiera de las causales establecidas en la Ley.
3. Designar sus delegados para que realicen los escrutinios generales en cada Circunscripción Electoral.

4. Aprobar el presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil, así como sus adiciones, traslaciones, créditos o contracréditos.
5. Aprobar los nombramientos de Secretario General, Visitadores Nacionales, Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y Registradores Distritales de Bogotá.
6. Aprobar las resoluciones que dicte el Registrador Nacional del Estado Civil sobre creación, fusión y supresión de cargos, lo mismo que respecto de la fijación de sus sueldos y viáticos.
7. Realizar el escrutinio para Presidente de la República y expedir la respectiva credencial.
8. Conocer y decidir de los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus Delegados para los escrutinios generales, resolver sus desacuerdos y llenar sus vacíos y omisiones en la decisión de las peticiones que se les hubieren presentado legalmente.
9. Reunirse por derecho propio cuando lo estime conveniente.
10. Expedir su propio reglamento de trabajo.
11. Nombrar y remover sus propios empleados.
12. Las demás que le atribuyan las Leyes de la República.

PARAGRAFO. El Consejo Nacional Electoral cumplirá las funciones que otras Leyes asignaban o asignen a la Corte Electoral.

ARTICULO 26. El Registrador Nacional del Estado Civil tendrá las siguientes funciones:

1. Dirigir el funcionamiento de todas las dependencias de la Registraduría Nacional.
2. Organizar y vigilar el proceso electoral.
3. Convocar el Consejo Nacional Electoral.
4. Señalar y supervisar el trámite para la expedición de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad.
5. Ordenar investigaciones y visitas para asegurar el correcto funcionamiento de la organización electoral.
6. Actuar como Secretario del Consejo Nacional Electoral y como clavero del arca triclave de la misma corporación.
7. Crear, fusionar, suprimir cargos y señalar las asignaciones correspondientes, con aprobación del Consejo Nacional Electoral.
8. Nombrar al Secretario General, quien será de distinta filiación política a la suya, así como a los Visitadores Nacionales, Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y Registradores Distritales de Bogotá, con aprobación del Consejo Nacional Electoral, y a los demás empleados de las oficinas centrales. Tanto el Secretario General como los Visitadores Nacionales deberán reunir las calidades de Magistrado del Tribunal Superior, o haber desempeñado uno de estos cargos por un periodo no menor de dos años.
9. Aprobar los nombramientos de Registradores de las capitales de departamentos y de aquellas ciudades que tengan más de cien mil (100.00) cédulas vigentes.
10. Disponer el movimiento del personal de las oficinas centrales de la Registraduría.
11. Dictar las medidas relativas a la preparación, tramitación, expedición de duplicados, rectificación altas, bajas y cancelaciones de cédulas y tarjetas de identidad.
12. Dictar y hacer conocer las resoluciones que fijen los términos para la entrega de los pliegos electorales de los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales al respectivo Registrador del Estado Civil.
13. Resolver el recurso de apelación que se interponga contra las sanciones impuestas por los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y por los Registradores Distritales de Bogotá.
14. Fijar el precio de las fotografías que impriman y revelen los empleados de la Registraduría Nacional para la cédula de ciudadanía y tarjetas de identidad.
15. Elaborar el presupuesto de la Registraduría.
16. Fijar, con aprobación del Consejo Nacional Electoral, los viáticos para las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares, los jurados de votación cuando presten el servicio fuera del lugar donde residen y los empleados de la Registraduría del Estado Civil.
17. Autorizar el pago de viáticos y gastos de transporte y reconocer y ordenar el pago de los demás gastos, a nivel nacional, que afecten el presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

18. Suscribir los contratos administrativos que deba celebrar la Registraduría Nacional.
19. Elaborar y publicar las listas sobre el número de concejales que corresponda a cada municipio, de acuerdo con la Ley.
20. Resolver los desacuerdos que se susciten entre los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y entre los Registradores Distritales de Bogotá.
21. (Modificado). Dar a conocer de la opinión pública los resultados electorales, a medida que se vayan conociendo y al final del escrutinio.
22. Las demás que le señale el Consejo Nacional Electoral.

ARTICULO 32. En cada Circunscripción Electoral habrá dos (2) Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, de filiación política distinta, quienes tendrán la responsabilidad y vigilancia de la organización electoral, lo mismo que el funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Nacional, a nivel seccional.

ARTICULO 40. En el Distrito Especial de Bogotá habrá dos (2) Registradores Distritales, de filiación política distinta, quienes tendrán la responsabilidad y vigilancia de la organización electoral, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Distrital.

ARTICULO 47. En cada municipio habrá un (1) Registrador Municipal del Estado Civil, quien tendrá la responsabilidad y vigilancia de la organización electoral, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Municipal.

PARAGRAFO. En las ciudades que tengan más de cien mil (100.000) cédulas vigentes, habrá dos (2) Registradores Municipales de distinta filiación política.

ARTICULO 75. El Registrador Nacional del Estado Civil podrá fijar, con aprobación del Consejo Nacional Electoral, las dimensiones y contenido de la cédula de ciudadanía y de la tarjeta de identidad.

ARTICULO 79. La Registraduría Nacional del Estado Civil, previo concepto del Consejo Nacional Electoral, señalará los municipios con más de veinte mil (20.000) cédulas aptas para votar que deben ser divididos en zonas destinadas a facilitar las inscripciones, votaciones y escrutinios.

ARTICULO 85. Artículo modificado por el artículo 9 de la Ley 6 de 1990. La Registraduría Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional Electoral, fijará el número de ciudadanos que podrán sufragar en las distintas mesas de votación. La Registraduría Nacional del Estado Civil elaborará, para cada mesa, las listas de cédulas aptas para votar en las cabeceras municipales, corregimientos e inspecciones de policía donde funcionen mesas de votación. Si después de elaboradas las listas se cancelaren o excluyeren una o más cédulas, el correspondiente Registrador del Estado Civil o su Delegado enviarán a las respectivas mesas de votación la lista de cédulas con las que no se puede sufragar.

ARTICULO 101. Los Registradores Distritales y Municipales integrarán a más tardar quince (15) días calendario antes de la respectiva elección, los jurados de votación, a razón de cuatro (4) principales y cuatro (4) suplentes para cada mesa, con ciudadanos no mayores de sesenta y cinco (65) años, pertenecientes a diferentes partidos políticos, en forma tal que no existan jurados homogéneos, aún en aquellos lugares donde únicamente haya afiliados a una sola agrupación partidista. En este caso se nombrarán como jurados de otros partidos a ciudadanos de lugares próximos y para ello podrá requerirse la colaboración de las autoridades y de las directivas políticas.

Los jurados de votación recibirán en las oficinas del Registrador del Estado Civil o de sus Delegados las instrucciones necesarias para el correcto desempeño de sus funciones.

Cuando los jurados ejerciten el derecho al sufragio deberán hacerlo en la mesa donde cumplan sus funciones.

ARTICULO 102. Las directivas políticas podrán suministrar con suficiente anticipación a los Registradores del Estado Civil listas de candidatos a jurados de votación.

ARTICULO 149. Si hubiere varios jueces municipales actuará como clavero el Juez Civil Municipal y, en su defecto, el Penal o el Promiscuo Municipal. Si hubiere varios Jueces de la misma categoría el primero de ellos.

Si habiendo varios Jueces Municipales, el Alcalde y el Registrador del Estado Civil fueren de la misma filiación política del Juez que debe actuar como clavero, hará entonces sus veces un Juez Municipal de filiación distinta a la de aquéllos, dentro del orden de precedencia señalado en el inciso anterior.

En el caso de que los claveros municipales sean de la misma filiación política, el Gobernador, Intendente o Comisario designará para este solo efecto un Alcalde ad hoc, de filiación distinta a la de los dos (2) claveros restantes.

La falta de asistencia de uno de los claveros será suplida por un ciudadano de reconocida honorabilidad, que escogerán de común acuerdo los otros dos, en forma tal que los tres (3) claveros no pertenezcan a un mismo partido.

ARTICULO 157. Diez (10) días antes de las correspondientes elecciones, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial deberán designar, en Sala Plena, las comisiones escrutadoras distritales y municipales formadas por dos (2) ciudadanos de distinta filiación política, que sean jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos en el respectivo distrito judicial.

Los términos se suspenderán en los despachos de los jueces designados durante el tiempo en que cumplan su comisión de escrutadores.

Si fueren insuficientes los jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos para integrar las comisiones escrutadoras, los Tribunales Superiores las complementarán con personas de reconocida honorabilidad.

Los Registradores Distritales y Municipales actuarán como secretarios de las comisiones escrutadoras."

DECRETO 111 DE 1996

"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto"

ARTICULO 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

a). El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

b). El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c). Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38/89, artículo 7o. Ley 179/94, artículos 30., 16 y 71. Ley 225/95, artículo 1o.).

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Los accionantes consideran que las disposiciones demandadas resultan violatorias del preámbulo de la Constitución Política y de los artículos 1, 113, 120, 125, 209 y 266 de la misma. De igual modo, aducen que dichas normas contravienen el numeral 3 del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales hacen parte del Bloque de Constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Carta Política.

2. Fundamentos de la demanda

Los actores consideran que las normas acusadas contradicen lo establecido por la Carta Política respecto de la organización electoral y del derecho fundamental a la participación política e inician su argumentación con un recuento histórico y teórico - constitucional acerca de dichos conceptos en Colombia y en el mundo.

De acuerdo con lo anterior, los actores indican que la participación política comprende una faceta activa, una pasiva y una prestacional. En cuanto a la primera, manifiestan que se configura como la posibilidad de participar en la conformación, control y ejercicio del poder, bien sea mediante la creación de movimientos o partidos políticos o a través de instituciones de control como las veedurías ciudadanas. En lo referente a la faceta pasiva, aducen que se refiere a la libertad de "*no ejercer las facultades consagradas para participar y, sobre todo, la libertad de no expresar a los demás cual es la voluntad política propia*"¹ y, finalmente, acerca de la faceta prestacional advierten que, en aras de que el ciudadano pueda ejercer libremente las facultades políticas que otorga la Constitución, el Estado debe realizar una serie de acciones y desarrollar una infraestructura tendiente a garantizar la efectiva realización del derecho a la participación política.

Por otra parte, los demandantes aseveran que la materialización de los derechos de participación política constituye la forma como el Estado concibe los principios de pluralismo, igualdad y protección a las minorías y bajo tal perspectiva, corresponde a aquel ampliar las posibilidades de participación de la población, promover la creación de movimientos políticos y velar porque todos tengan las mismas garantías dentro del escenario político, sin importar si se trata de grupos mayoritarios o minoritarios, o si comparten o no algún tipo de ideología política.

Acerca de la organización electoral, arguyen que, como consecuencia de la poca confianza en los poderes ejecutivo y judicial, Colombia adoptó un modelo en el cual las instituciones encargadas de organizar las elecciones y de resolver los conflictos derivados de ellas son completamente independientes de las tres ramas del poder público.

Así pues, los actores recuerdan que en nuestro país la organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral y por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que son órganos independientes y autónomos entre sí -por cuanto la Carta Política no otorga la dirección suprema de la organización electoral a ninguno de ellos- y respecto de los demás poderes públicos, al primero de los cuales se le confían funciones de control, vigilancia y solución de controversias, mientras que el segundo tiene funciones de tipo técnico y administrativo.

Según explican los libelistas, de una lectura sistemática de la Carta Política se desprende que corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil la organización de las elecciones, así como lo relativo a la identidad de las personas y que al Consejo Nacional Electoral compete solucionar controversias relacionadas con los escrutinios y resultados electorales y regular los partidos y movimientos políticos. Sin embargo, a juicio de los demandantes, la dirección de las elecciones es una función que se encuentra en cabeza de ambos órganos, de forma que la Registraduría tiene la dirección antes y durante el proceso electoral, mientras que esa dirección le corresponde al Consejo Electoral con posterioridad.

Los demandantes concluyen que de conformidad con la regulación constitucional de la composición de los órganos electorales, el Consejo Nacional Electoral tiene un carácter político que pretende reflejar dentro de tal institución las fuerzas partidarias presentes en el Congreso encargado de su elección y, de otro lado, puntualizan que la elección mediante concurso de méritos del Registrador Nacional del Estado Civil evidencia el carácter técnico de la Registraduría que debe permanecer ajena a las influencias partidarias.

Con base en las anteriores consideraciones de carácter general, los actores señalan las razones por las cuales las disposiciones demandadas son inconstitucionales. Así, consideran que el numeral 8 del artículo 26, el párrafo del artículo 47 y los artículos 32, 40, 149 y 157 del Decreto 2241 de 1986, atentan contra los derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público (Artículo 40 C.N.), a formar parte de partidos y movimientos políticos libremente (Artículo 40 numeral 3 C.N.), a acceder a funciones y cargos públicos (Artículo 40 numeral 7 C.N.), a la intimidad personal (Artículo 15 C.N.), a la libertad de conciencia (Artículo 18 C.N.) y a la igualdad (Artículo 13 C.N.).

Sustentan su acusación en que los artículos demandados establecen como requisito para acceder a un cargo público la pertenencia a un movimiento o partido político y la revelación de la filiación política. Por esta vía, los actores arguyen que se contravienen los artículos 40, 15 y 18 de la Constitución Política, ya que si bien todas las personas son libres de pertenecer a un grupo político y de revelar tal circunstancia, también pueden decidir libremente no participar en política o mantener su filiación en secreto y, por lo tanto, esas normas imponen limitaciones irrazonables al derecho a la participación en el ejercicio del poder público.

Siguiendo esta línea argumentativa, los actores alegan que resulta inconstitucional exigir para el acceso a cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil la revelación de la filiación política, siendo que, de acuerdo con la Constitución, este requisito no se exige al superior jerárquico de esa entidad, toda vez que su elección se realiza mediante concurso de méritos (Artículo 266 C.N.), dada la naturaleza técnica del cargo y la índole de las funciones encomendadas a la Registraduría.

Por otra parte, en cuanto a la violación del artículo 13 superior, que consagra el derecho fundamental a la igualdad, aducen que las disposiciones demandadas excluyen a los ciudadanos que no pertenecen formalmente a ningún movimiento o partido político alguno de la posibilidad de ocupar los cargos regulados en ellas, lo que genera una discriminación injustificada.

Finalmente, los demandantes sostienen que los preceptos acusados no guardan la debida coherencia con lo dispuesto en el artículo 127 de la Carta Política que prohíbe a los empleados del Estado que desempeñan sus funciones dentro de los órganos electorales tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, con el fin de garantizar la imparcialidad y la transparencia de los procesos electorales, luego, en su criterio, resulta contrario al espíritu de la disposición constitucional mencionada exigir una filiación política para acceder al cargo si durante su desempeño el funcionario debe mantenerse ajeno a ella.

Respecto del artículo 10 del Decreto 2241 de 1986, arguyen que vulnera los principios constitucionales de pluralismo, protección a las minorías y participación democrática, como quiera que favorece la participación de los dos partidos políticos mayoritarios en la conformación de un órgano del Estado, situación propia del criterio de paridad política establecido durante el Frente Nacional que ha devenido inconstitucional por vulneración del principio democrático, toda vez que impide que partidos minoritarios puedan participar en la conformación del órgano encargado de ejercer el control del acceso al poder político.

En lo referente al artículo 12 del Código Electoral, que establece las funciones del Consejo Nacional Electoral, los accionantes aducen que vulnera la Constitución en sus artículos 113, 120 y 265, ya que, si bien en éstos se dispone que tanto la Registraduría Nacional del Estado Civil como el Consejo Nacional Electoral son órganos autónomos e independientes con funciones distintas y sin ninguna jerarquía del uno frente al otro, la norma acusada otorga una serie de prerrogativas al Consejo que le permiten inmiscuirse en asuntos de competencia exclusiva de la Registraduría.

Así por ejemplo, la disposición que facultaba al Consejo Nacional Electoral para elegir al Registrador Nacional del Estado Civil es actualmente inconstitucional como consecuencia del Acto Legislativo 01 de 2003 que, en aras de despolitizar la Registraduría, dispuso que la elección del mencionado funcionario estaría a cargo de los presidentes de las Altas Cortes mediante concurso de méritos. Lo precedente, a juicio de los demandantes, trae como consecuencia que el numeral 2 del artículo 12 del Decreto 2241 de 1986, que faculta al Consejo Nacional Electoral para remover del cargo al Registrador, sea contrario a la Constitución, puesto que, en primer lugar, no se corresponde con el nuevo diseño institucional creado por el Acto Legislativo mencionado y, en segundo lugar, tal prerrogativa puede ser usada como mecanismo de injerencia y presión del Consejo en los asuntos de la Registraduría.

Del mismo modo, los demás numerales demandados del artículo 12 del Código Electoral se tornan inconstitucionales debido a que, en sentir de los accionantes, someten ciertas decisiones de competencia del Registrador a la aprobación del Consejo Nacional Electoral, lo que restringe la autonomía funcional y administrativa de la Registraduría y, tácitamente, otorga superioridad jerárquica al primero sobre la segunda. Igualmente, agregan que no sólo la autonomía funcional se halla circunscrita a la aprobación del Consejo Electoral, sino también la autonomía presupuestal, toda vez que dicha entidad tiene como una de sus funciones la de aprobar el presupuesto presentado por la Registraduría (Decreto 2241 de 1986 – numeral 4 Artículo 12).

A pesar de lo anterior, continúan los accionantes, no solo la Registraduría Nacional del Estado Civil ve limitada su autonomía presupuestal como consecuencia de la norma comentada en el párrafo anterior, sino que el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, también acusado en la presente demanda, incluye el presupuesto del Consejo Nacional Electoral dentro del asignado a la Registraduría, circunstancia que, para los demandantes, es inconstitucional, pues por expresa disposición de la Carta Política, los dos órganos que componen la organización electoral son

autónomos, tanto jurídica como funcional y presupuestalmente, lo que implica que, en concordancia con este diseño, cada institución tenga su respectiva asignación presupuestal.

A manera de conclusión los accionantes señalan que todas las disposiciones acusadas ponen en riesgo la transparencia de los procesos electorales y sus resultados, pues permiten la injerencia de un órgano de conformación política como el Consejo Nacional Electoral, en uno de carácter netamente técnico y administrativo como la Registraduría Nacional del Estado Civil.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia.

Fernando Gómez Mejía, actuando como Director de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada y solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida respecto del numeral 1 del artículo 12 del Decreto 2241 de 1986; declarar la exequibilidad de los artículos 32, 40, 47, 101, 149, 157 y 26-8 del Código Electoral y declarar la inexequibilidad de las demás disposiciones demandadas.

Sobre los artículos 32, 40, 47, 101, 149, 157 y 26-8 del Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral), manifestó que aún cuando dichas disposiciones exigen que exista distinta filiación política de quien designa al Secretario General de la Registraduría Nacional del Estado Civil y entre los Delegados del Registrador, los Registradores Distritales y Municipales, los claveros y los jurados de votación, ello no implica discriminación para quienes no pertenecen a ningún partido o movimiento político, sino que mas bien garantiza imparcialidad en la designación e integración de los representantes de dichos cargos.

Por otra parte, en cuanto al artículo 10 del Decreto 2241 de 1986, manifiesta que contraviene la Constitución Política de 1991, pues al establecer que los dos partidos políticos que hayan obtenido mayoría en las últimas elecciones estarán representados en la organización electoral, excluye a aquellos grupos políticos minoritarios, situación que no se ajusta al criterio de integración participativa, pluralista y democrática del Estado colombiano.

Respecto de los preceptos que someten a aprobación del Consejo Nacional Electoral ciertas decisiones del Registrador Nacional del Estado Civil, relacionadas con modificaciones en la planta de cargos, asignaciones presupuestales, entre otras, considera que son abiertamente inconstitucionales, toda vez que afectan la autonomía funcional de la Registraduría Nacional del Estado Civil y politizan una entidad de naturaleza técnica.

Finalmente, considera que la Corte debe declararse inhibida en cuanto al artículo 12-1 del Código Electoral, dado que fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003 y, por lo tanto, no existe objeto de pronunciamiento.

2. Consejo Nacional Electoral.

Pablo Guillermo Gil de la Hoz, en su calidad de Presidente del Consejo Nacional Electoral, presentó concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad bajo estudio en los términos que a continuación se exponen.

Aduce que comparte los argumentos esbozados por los accionantes en lo relativo al artículo 10 del Decreto 2241 de 1986, ya que no es de recibo que sólo dos partidos mayoritarios estén representados en la organización electoral, como quiera que el sistema político colombiano es actualmente pluripartidista.

En cuanto al Artículo 12 del Decreto 2241 de 1986, indica que los numerales 1 y 2 deben entenderse por fuera del ordenamiento jurídico actual como consecuencia del Acto Legislativo 01 de 2003. Por su parte, encuentra que los artículos 12 (numerales 4, 5 y 6), 75, 79 y 26 (numerales 7 y 22) del Código Electoral, están plenamente ajustados a la Constitución, pues ésta dejó en cabeza del Consejo Nacional Electoral la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral que incluye a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En lo concerniente a los artículos 32, 40, 47, 101, 102, 149 y 157 del Código Electoral, señala que lo pretendido por estas disposiciones, al exigir una filiación política distinta a ciertos funcionarios de la Registraduría, es evitar la uniformidad política que desemboque en alteración de los resultados, de modo que los artículos acusados garantizan la pluralidad, independencia e imparcialidad en la organización de los procesos electorales.

Por último, adhiere a las apreciaciones de los demandantes sobre el artículo 11 del Decreto 111 de 2006, y extiende su acusación a los artículos 36 y 38² del mismo cuerpo normativo, puesto que el Consejo Nacional Electoral debe ser una sección independiente del presupuesto general de la Nación, con el fin de conservar la autonomía administrativa, presupuestal y contractual.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Diego Rodríguez Cárdenas, actuando en calidad de delegado de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el proceso de la referencia para pronunciarse acerca de la constitucionalidad del artículo 11 del Decreto 111 de 1996 y solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para emitir decisión de fondo, por los motivos que se sintetizan a continuación.

Como cuestión preliminar, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público plantea que las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir una serie de requisitos, con el fin de que la Corte pueda pronunciarse de fondo sobre las acusaciones propuestas. De este modo, corresponde a los demandantes indicar de forma clara, específica, pertinente y cierta las razones por las cuales consideran que las normas constitucionales han

sido infringidas, situación que, a su juicio, no tuvo lugar en el asunto bajo estudio, pues los demandantes no realizaron un análisis profundo de la disposición demandada.

Siguiendo lo anterior, sobre la vulneración de los artículos 113 y 120 de la Carta Política, que establecen la existencia de órganos autónomos de las tres ramas del poder público y la conformación de la organización electoral, respectivamente, el interveniente señala que, si bien es cierto que el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 dispone una única asignación presupuestal para la organización electoral, en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil, tal circunstancia no afecta la autonomía del Consejo Nacional Electoral, pues ésta no depende de la ubicación presupuestal de los recursos. Igualmente, aduce que, históricamente, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral han trabajado armónicamente e incluso la Carta Política entiende la organización electoral como un cuerpo único, circunstancias que determinan que ambos órganos se encuentren incluidos en una misma asignación presupuestal.

Acerca de los artículos 11³, 125, 209 y 266 de la Constitución Nacional, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el numeral 3 del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el interveniente arguye que los demandantes no exponen en su escrito de demanda las razones por las cuales el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto contraviene tales disposiciones.

4. Misión de Observación Electoral (MOE)

Alejandra Barrios Cabrera, en su calidad de directora ejecutiva de la Corporación Misión de Observación Electoral (MOE), intervino dentro de la presente demanda para pronunciarse acerca de la inconstitucionalidad de los numerales 1, 2, 4, 5 y 6 del artículo 12; apartes de los numerales 7 y 16 del artículo 26; y el artículo 75, parcialmente, del Decreto 2241 de 1986.

Indica quien interviene, que las normas precedentes "evidencian la existencia de una superioridad jerárquica entre el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría"⁴, toda vez que facultan al Consejo Nacional Electoral para elegir y remover al Registrador y para aprobar algunas de sus decisiones. Así, para la directora ejecutiva de MOE, los artículos acusados devienen inconstitucionales como consecuencia de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2003 que modificó el artículo 266 de la Carta Política, en el sentido de determinar que la elección del Registrador Nacional del Estado Civil está a cargo de los Presidentes de las Altas Cortes mediante concurso de méritos, ya que si el Consejo Nacional Electoral no tiene dentro de sus funciones la de elegir al Registrador, la supremacía que se derivaba de tal disposición deja de existir, convirtiéndose la Registraduría en un órgano completamente autónomo e independiente del Consejo Nacional Electoral.

5. Universidad del Rosario

Alejandro Venegas Franco, en su calidad de Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada, coadyuvó la petición de urgencia nacional y expuso los argumentos que a continuación se resumen.

Señala el interveniente que comparte los argumentos de los demandantes, pero enfoca el problema jurídico a las materias de independencia y tecnicificación. De esta forma, realiza un recuento histórico de donde concluye que los órganos autónomos (Artículo 113 C.N.) de nuestra legislación, tienen su origen en el derecho norteamericano, específicamente en las llamadas agencias o entes independientes.

Manifiesta que el problema jurídico se presenta porque "nuestra legislación no contempla la autonomía de la Registraduría frente al Consejo Nacional Electoral, como muy bien lo establecen los demandantes. Razón por la que se viola el modelo del cual se toman estos órganos autónomos"⁵. De esta forma, continúa, resulta inconstitucional que se exija una filiación política al personal de la Registraduría cuando sus cargos son meramente técnicos, situación que además vulnera su derecho fundamental a la intimidad, pues no están obligados a revelar el partido o movimiento político al que pertenecen. En el mismo sentido considera que las normas acusadas contravienen la Constitución, pues permiten la injerencia del Consejo Nacional Electoral en la autonomía funcional, presupuestal y administrativa de la Registraduría.

Acerca de los textos demandados que contemplan el criterio de paridad política para la conformación de la organización electoral, alega que no corresponden al nuevo orden político del Estado Colombiano ni a las disposiciones de la Constitución de 1991, puesto que atentan contra los derechos de las minorías y excluyen de la participación a las corrientes políticas minoritarias del país.

Finalmente, señala que el artículo 11 del Estatuto Orgánico de Presupuesto es una disposición que refleja que el ordenamiento jurídico colombiano no garantiza la independencia y autonomía connaturales a los órganos que conforman la organización electoral.

6. Universidad de los Andes

Alejandra Azuero Quijano, en su calidad de Asesora Jurídica del Grupo de Derecho de Interés Público de la Universidad de los Andes (G-DIP) y Luis Alfredo García, en su condición de miembro del G-DIP, intervienen dentro del proceso de la referencia para coadyuvar lo demanda, manifestando que aun cuando comparten los argumentos esgrimidos por los demandantes respecto de todas las normas cuya declaración de inexequibilidad se solicita, se centran en aquellas disposiciones acusadas que atentan contra el derecho a la participación política.

En síntesis, los intervenientes consideran que la filiación política como criterio de elegibilidad para el acceso a cargos públicos de la Registraduría Nacional del Estado Civil contraría las dos facetas del derecho a la participación política, es decir, el derecho a no participar en movimientos o partidos políticos y el posibilidad que tiene cada persona de mantener en reserva dicha información.

De este modo, para el G-DIP de la Universidad de los Andes, el requisito referido a la filiación política para acceder a cargos públicos puede tornarse en una exigencia que excede los límites constitucionales. Para sustentar su idea, traen a colación doctrina de órganos de control de

tratados internacionales, decisiones de tribunales internacionales, derecho constitucional comparado y jurisprudencia.

Indican que de acuerdo con el derecho internacional, la participación política es un derecho humano básico que comprende tres garantías: "en primer lugar, la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, en segundo lugar, el derecho a votar y ser elegido, y en tercer lugar, el acceso en pie de igualdad a cargos públicos"⁶. Así mismo, conforme a lo estipulado en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado por el Estado colombiano mediante Ley 74 de 1968), en materia de participación política está proscrito cualquier tipo de discriminación, por razones de edad, posición económica, sexo, opinión política, entre otros motivos.

Siguiendo la misma línea, los intervenientes citan la Observación General Nº 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a través de la cual se definen los parámetros de interpretación y alcance del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el sentido de indicar que si bien el derecho a la participación política puede ser limitado, ello debe hacerse siguiendo criterios objetivos y razonables, puesto que, en materia de acceso a cargos públicos, los requisitos relacionados con la filiación política son considerados por dicho Comité como discriminatorios e irrazonables⁷.

Ahora bien, el G-DIP de la Universidad de los Andes, también hace referencia a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto del derecho a la participación política y manifiesta que ésta, en múltiples ocasiones, ha señalado que los Estados únicamente pueden reglamentar este tipo de derechos por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal y siempre de forma razonable y proporcionada, de manera que es discriminatorio cualquier tipo de limitación a la participación política basada en opiniones o convicciones políticas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación en su concepto, solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de la totalidad de normas demandadas en el proceso de la referencia. Igualmente coadyuva la petición de trámite de urgencia presentada por los demandantes y agrega que sobre ésta no se emitió pronunciamiento alguno en el auto admisorio de la demanda.

Acerca de una filiación política determinada como condición para acceder a algunos cargos en la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Procurador asevera que tal exigencia vulnera la Constitución, como quiera que los artículos 107 y 127 de la misma consagran tanto la libertad de afiliación a cualquier partido político como la de retiro de éstos y la prohibición a los empleados de los órganos electorales de participar en actividades políticas, luego es irrazonable la exigencia de una determinada filiación para acceder a los cargos de Secretario General de la Registraduría, Delegado del Registrador Nacional y Registradores Distritales y Municipales.

En lo concerniente al artículo 10 del Código Electoral, que garantiza una representación paritaria en la organización electoral a los dos partidos políticos que hayan obtenido mayoría en las últimas elecciones, indica que la concepción pluralista del Estado Social de Derecho no permite la existencia de disposiciones que, como ésta, excluyen a movimientos o partidos políticos minoritarios.

De otro lado, en cuanto a la autonomía e independencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el jefe del Ministerio Público explica que aunque los artículos 265-2 y 266 de la Carta Política difieren sobre qué órgano está encargado del nombramiento del Registrador, se entiende que la intención del Constituyente al proferir el Acto Legislativo 01 de 2003 fue vedarle al Consejo Nacional Electoral dicha función, luego se impone la declaración de inexequibilidad del numeral 1 del artículo 12 demandado.

Sin embargo, indica el Procurador que el Constituyente no previó nada respecto de quién es competente para remover al Registrador de su cargo, dejando en manos del las Altas Cortes el nombramiento, mientras que la remoción continúa siendo función del Consejo Nacional Electoral. Así, dado que esas disposiciones resultan contrarias, la interpretación más adecuada, a la luz del Acto Legislativo 01 de 2003 que pretendió despolitizar a la Registraduría, es que quien tiene la facultad nominadora tenga también la de remoción y, por consiguiente, el artículo 12-2 del Código Electoral, resulta inconstitucional.

Por último, a juicio del Procurador, las normas demandadas que facultan al Consejo Nacional Electoral para aprobar determinados asuntos administrativos, presupuestales y funcionales de la Registraduría y decisiones del Registrador Nacional del Estado Civil relativas a la creación, fusión y supresión de cargos, son inconstitucionales, puesto que la primera crea una relación de subordinación derivada de un poder jerárquico que la Constitución no estableció y la segunda es una actividad de competencia absoluta del Congreso de la República.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 5º del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad, pues las disposiciones demandadas hacen parte de los Decretos 2241 de 1986 y 111 de 1996 que fueron expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República mediante las Leyes 96 de 1985 y 225 de 1995.

2. Cuestión previa

Los actores han demandado el numeral 1º del artículo 12 del Decreto 2241 de 1986 que le asigna al Consejo Nacional Electoral la función de "Elegir al Registrador Nacional del Estado Civil y a quien haya de reemplazarlo en sus faltas absolutas o temporales".

Tratándose de la elección la Ley 1134 de 2007 se ocupa de la organización del "concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Nacional" y, por lo tanto, debe entenderse que en lo atinente a la designación el numeral demandado ha sido derogado y que no existe objeto para emitir pronunciamiento de fondo.

En cuanto a la facultad de elegir a quien haya de reemplazar al Registrador en sus faltas absolutas o temporales tampoco hay objeto para emitir pronunciamiento, pues el numeral 1º del artículo 12 del decreto 2241 de 1986 ha sido derogado en esa parte por el artículo 5º de la Ley 1134 de 2007, que a la letra dice: "En caso de vacancia absoluta, temporal y/o terminación del periodo del titular, los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, podrán encargar a un interino por un periodo no mayor a la duración del concurso de méritos". Por tales razones en relación con el numeral 1º del artículo 12 del Decreto 2241 de 1986 la Corte se inhibirá.

3. Planteamiento del asunto y cuestiones jurídicas a resolver

Los actores han presentado demanda de inconstitucionalidad en contra de la totalidad de los artículos 10 y 102, de algunos apartes de los artículos 12, 26, 32, 40, 47, 75, 79, 85, 101, 149 y 157 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral", así como del artículo 11 del Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

Señalan los actores en el libelo demandatorio que los segmentos demandados de los artículos 26-8, 32, 40, 47 parágrafo, 149, 101 y 157 del Código Electoral, hacen depender de la pertenencia a un partido político el acceso al cargo de Secretario General de la Registraduría Nacional del Estado Civil y que lo mismo sucede con dos registradores distritales, dos registradores municipales para las ciudades con más de 100.000 cédulas vigentes, dos funcionarios para la verificación de los escrutinios y determinado número de claveros, pues deben tener una filiación política distinta a la de quienes desempeñan cargos similares y, en el caso del Secretario General de la Registraduría Nacional, su filiación debe ser distinta a la del Registrador Nacional del Estado Civil.

Según los demandantes, las disposiciones cuestionadas obligan a revelar la filiación política, excluyen de la posibilidad de acceder a tales cargos a ciudadanos que legítimamente no están integrados a ningún partido o movimiento y contradicen el artículo 127 superior que prohíbe a los funcionarios que conforman los órganos electorales tomar parte en las actividades de partidos o movimientos políticos.

Además, los libelistas indican que el artículo 10 y los apartes demandados de los artículos 26-8, 32, 40, 47 parágrafo, 149 y 157 del Decreto 2241 de 1986, establecen un régimen de paridad política proscrito por la Constitución de 1991 y que resulta contrario al principio democrático, al pluralismo, a la protección de las minorías y a la participación, por cuanto favorece la presencia exclusiva de dos partidos políticos en la conformación de un órgano del Estado, como se desprende, por ejemplo, del artículo 10 acusado, según el cual los dos partidos que hayan obtenido mayoría en las últimas elecciones estarán representados paritariamente en la organización electoral.

Añaden los actores que la índole técnica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, evidenciada por la elección del Registrador Nacional mediante concurso de méritos y por la previsión de una carrera administrativa, priva de su razón de ser a las exigencias contempladas en los preceptos atacados y, finalmente, sostienen que los artículos 12, numerales 1, 4, 5 y 6; 26, numerales 7, 8 y 16; 75 y 79 del Código Electoral, así como el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, en lo demandado, vulneran la Constitución al otorgarle facultades al Consejo Nacional Electoral que implican una intervención directa en los asuntos propios de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Así, por ejemplo, de conformidad con las referidas disposiciones, el Consejo Nacional Electoral tiene competencia para nombrar y remover al Registrador Nacional del Estado Civil, es indispensable obtener el concepto previo del Consejo para determinar el número de sufragantes de cada mesa de votación y ciertos nombramientos, como el de Secretario General de la Registraduría Nacional, deben ser aprobados por el Consejo Nacional Electoral, cuyo presupuesto está incluido en el correspondiente a la Registraduría.

Quienes intervinieron en representación de la Misión de Observación Electoral, de la Universidad del Rosario y del Grupo de Derecho de Interés Público de la Universidad de los Andes, así como el Procurador General de la Nación, comparten el criterio de los demandantes y, tras exponer algunas consideraciones para reforzar los planteamientos vertidos en el libelo, solicitan que se decrete la inexequibilidad de todos los textos puestos en tela de juicio.

Otros intervinientes sólo en forma parcial comparten los argumentos de los actores y discrepan de ciertos puntos de vista expuestos en la demanda. Así, el representante del Ministerio del Interior y de Justicia estima que la exigencia de una filiación política distinta de la profesada por el nominador o por quien ejerce un cargo idéntico, en lugar de ser contraria a la Constitución, se aviene a la misma, pues garantiza "plena imparcialidad en la designación e integración de representantes en dichos cargos" y sugiere interpretar las respectivas disposiciones de conformidad con la Carta.

Por su parte, el Presidente del Consejo Nacional Electoral al intervenir en el proceso consideró que la exigencia de determinada filiación política para desempeñar algunos cargos pretende "garantizar que no exista uniformidad política en la organización electoral" y "evitar componendas (...) que den lugar a tergiversaciones de los resultados electorales", fuera de lo cual puntualizó que la distinta filiación política "no guarda relación con la estructura bipartidista", pues representantes de todos los sectores tienen la posibilidad de ocupar los cargos y, en un sentido amplio, cabría entender que la persona que no tiene militancia en los partidos es de una "filiación, credo o ideología política" diferente a la de quienes militan en partidos o movimientos políticos.

En cuanto al cargo referente a la intervención del Consejo Nacional Electoral en los asuntos propios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Presidente del Consejo Nacional Electoral señaló que aún cuando el Consejo no es superior jerárquico del Registrador, la Registraduría está

sometida a la inspección y vigilancia ejercida de conformidad con la ley que faculta al Consejo, entre otras cosas, para aprobar los nombramientos de determinados funcionarios de la Registraduría, aún tratándose de cargos de libre nombramiento y remoción e insistió en que "las autoridades no ejercen poderes omnímodos o absolutos", sino que deben admitir controles sobre su actuación.

La acusación en contra de un apartado del artículo 11 del Decreto 111 de 1996 fue controvertida por el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien al efecto expuso que la actuación armónica de entidades tales como el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil determina "que se encuentren presupuestalmente incluidas las autorizaciones de gasto", sin que se viole la autonomía del Consejo, pues esa autonomía "no depende de la ubicación presupuestal de sus recursos".

Una apreciación conjunta de los cargos formulados y de las razones aducidas en los distintos escritos de intervención permite afirmar que las cuestiones debatidas en la presente causa versan, primordialmente, sobre los derechos de participación política y sobre la manera como está conformada la organización electoral en Colombia. Los dos temas tienen un denominador común, cual es su innegable ascendiente en principios estructurales del modelo constitucional adoptado mediante la Carta Política de 1991 y, particularmente, en el principio democrático. Esta situación impide el estudio aislado de los preceptos demandados y, por consiguiente, impone una aproximación preliminar a los principios fundantes, en procura de obtener un marco teórico adecuado para adelantar el examen de constitucionalidad propuesto en la demanda.

Con fundamento en el contexto resultante de la aproximación preliminar se podrá entrar al estudio de los denominados derechos de participación política, de sus alcances, contenidos y del papel de los partidos y movimientos políticos a la luz de esos derechos, para determinar, en un paso sucesivo, si la exigencia de una determinada filiación política como condición para el ejercicio de algunos cargos pertenecientes a la organización electoral quebranta o no la Constitución y si la distribución paritaria de cargos, en cuanto criterio de representación en la organización electoral, es constitucional o inconstitucional.

El mismo contexto que permitirá resolver las anteriores cuestiones, servirá de base para adelantar el estudio de la conformación constitucional de la organización electoral, de las funciones de los órganos que la integran y de las relaciones entre ellos y para establecer, de acuerdo con las conclusiones obtenidas, si las disposiciones censuradas, al prever distintos tipos de intervención del Consejo Nacional Electoral en el cumplimiento de las funciones asignadas al Registrador Nacional del Estado Civil desconocen los contenidos superiores y si la designación del Registrador como ordenador del gasto de toda la organización electoral también es contraria a la Carta.

4. Los principios fundantes de la participación política y de la organización electoral

Ya en el preámbulo de la Carta el Constituyente de 1991 estableció que el texto constitucional se expedía con la finalidad de asegurar bienes tales como la convivencia, la igualdad y la paz "dentro de un marco jurídico democrático y participativo". Esa referencia a la democracia también fue incluida en el artículo primero de la Codificación Superior, al proclamar que el Estado colombiano se organiza en forma de República "democrática" y, conforme lo ha destacado la Corte Constitucional, de ese enunciado se desprende la importancia otorgada a la democracia en el nuevo esquema de organización política y su elevación a la calidad de "principio fundante del Estado" que comporta "para sus autoridades el deber de facilitarla y promoverla"⁸.

La actuación exigida de las autoridades es manifestación del significado jurídico adquirido por la democracia en virtud de su inclusión en el contenido de la Constitución y de su carácter de principio estructural resultante de esa formulación positiva que, "lejos de concebirla como una práctica" apenas "deseable dentro del comportamiento político de los colombianos"⁹, expresamente la incorpora al ordenamiento como uno de sus componentes esenciales y hace de ella un rasgo característico del Estado constitucional y de su producción jurídica.

La definición democrática del Estado colombiano conduce a indagar acerca de los contenidos generales del principio y el hecho de que la democracia constituya un rasgo característico del Estado permite adelantar una primera aproximación a su contenido, pues, en ese contexto, la democracia implica una manera determinada de concebir el poder y de resolver el problema de su titularidad.

En efecto, según la más amplia de las concepciones, un régimen es democrático si el sistema político tiene un origen popular y, además, si el desarrollo de ese sistema está condicionado por la fuente que le sirve de sustento. En el caso de la Constitución colombiana a este sentido amplísimo responde el artículo 3º superior, de acuerdo con cuyas voces, "la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público" y es ejercida por el pueblo "en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece".

Distintos preceptos constitucionales concretan múltiples aspectos del predicado constitucional transrito, pero más que señalar de inmediato qué proyecciones tiene en la propia Constitución este primer acercamiento al entendimiento de la democracia, interesa ahora precisar aún más el contenido del principio jurídico y para ello es menester retomar la alusión al pueblo en cuanto titular de la soberanía y destacar que la democracia también comporta un modo específico de concebir la estructura de la sociedad en la cual se asienta.

A ese modo específico de concebir la base social se refiere directamente la Constitución en su artículo 1º cuando le asigna a la República el carácter "pluralista", otorgándole así "expresión normativa a una realidad sociológica latente en el mundo contemporáneo"¹⁰, de conformidad con la cual, la sociedad tiene una estructura variada, pues en ella confluyen grupos y tendencias de diverso signo. El pluralismo, entonces, denota una comprensión de la sociedad distante del unitarismo y de la uniformidad, así como abierta a la aceptación de la diversidad y a la pacífica interrelación de distintos grupos y de diferentes opiniones.

La Corte Constitucional ha sostenido que el pluralismo es institucional, no sólo porque el ejercicio de los poderes públicos se asigna a varias instancias estatales, sino ante todo porque el hombre suele desarrollar "su actividad cotidiana" integrado en distintos grupos, "a los cuales pertenece, ya en razón de vínculos naturales, ora porque se ha afiliado a ellos" y, adicionalmente, la Corporación ha reconocido que el

pluralismo también es ideológico, puesto que es "insospechada" la cantidad de opiniones "que coexisten en el seno de la sociedad" y siendo imposible e inconveniente "imponer una sola orientación", al Estado democrático le corresponde permitir y favorecer "la expresión y difusión de esa diversidad de creencias con múltiples matices, opiniones o concepciones del mundo"¹¹.

Ahora bien, la pluralidad de grupos y opiniones ha de contar con la posibilidad de manifestarse políticamente y, por ello, del contenido del principio democrático también hace parte una peculiar visión del proceso político que la Constitución incorpora al aludir, en su artículo 1º, al carácter "participativo" de la forma republicana en que, por mandato de la misma disposición, se organiza el estado colombiano y al reiterar, en el artículo 2º, que uno de los fines esenciales de la organización política es "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y cultural de la Nación".

La democracia que, como principio fundante, instituye el texto constitucional es, además de pluralista, participativa y su especial configuración resulta de la complementación de los modelos de democracia representativa y de democracia directa que aprovecha "las virtudes del sistema representativo" e incorpora "las ventajas de la participación ciudadana" y de esa manera "expresa un proceso social de intervención de los sujetos en la definición del destino colectivo"¹².

La intervención de las personas que hace posible la definición del destino colectivo está presente "en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país", pues la participación constitucionalmente prohibida comprende "todos los ámbitos de la vida individual familiar, social y comunitaria"¹³ y, por tal razón, le imprime al principio democrático un carácter universal y expansivo.

Conforme lo ha indicado la Corte, el principio democrático es universal "en la medida en que comprende variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados" y en cuanto "se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social"; pero, a la vez, el principio democrático es expansivo, porque "su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su defensa"¹⁴.

Como se deduce de lo expuesto, la participación democrática garantizada por la Constitución se desarrolla en múltiples escenarios y aunque no se limita al campo electoral, ese es, precisamente, el ámbito que a la Corte le interesa destacar para resolver los asuntos planteados en la demanda, pues los cargos de inconstitucionalidad esgrimidos en contra de algunas disposiciones pertenecientes al Código Electoral vigente y al Estatuto Orgánico del Presupuesto, inscriben la discusión dentro de ese ámbito y, según se ha visto, con un especial énfasis en los derechos de participación política y en la organización electoral.

5. Los derechos de participación política

No sería posible la democracia participativa sin la garantía de un conjunto de derechos que permitan tornar efectiva la participación. Si, de acuerdo con las consideraciones precedentes, la participación comporta intervenir en la definición de los destinos colectivos, decidir sobre esos destinos, tener la facilidad de expresar la opinión individual, concurrir a integrar la voluntad colectiva y, en suma, adelantar actividades relacionadas con la adopción de decisiones de carácter político, es obvio que las personas han de ser titulares de facultades o prerrogativas apropiadas para hacer factible el ejercicio de la participación en cada uno de los escenarios en que esté llamado a cumplirse el modelo democrático contemplado en la Carta.

Mediante la participación el individuo contribuye, directa o indirectamente, a forjar una situación política y para expresar su voluntad, como parte del pueblo soberano, el sujeto es titular del derecho al sufragio que es el instrumento básico de su intervención en la definición de los asuntos colectivos, pues el ejercicio del sufragio no sólo hace posible la manifestación del parecer personal, sino también la verificación del designio popular sobre las candidaturas u opciones sometidas al veredicto de las urnas.

Así entendido, el derecho al sufragio se sitúa en los dominios de lo público y siendo, por excelencia, un derecho del ciudadano como miembro de la comunidad política, a fin de que corresponda cabalmente a las exigencias del sistema democrático constitucionalmente instituido, debe reunir algunas condiciones concurrentes. Así, en lugar de restringido el sufragio ha de ser universal y, además, igual por cuanto cada ciudadano tiene un voto de valor semejante al del resto de sus conciudadanos, directo en la medida en que su emisión no requiere la injerencia de intermediarios, secreto en tanto nadie está obligado a revelar el sentido de su voto y libre, porque el acto de emitir el voto y el proceso conducente a la toma de la decisión emitida no pueden estar sujetos a presiones de ninguna clase.

Las notas distintivas y las condiciones que lo hacen acorde con el sistema democrático ponen en evidencia la estrecha relación del derecho al sufragio con otros derechos que contribuyen a hacer posible la realización de elecciones libres, sin las cuales la democracia estaría condenada al frustración. Tal es el caso de las libertades de expresión, de imprenta, de asociación o de reunión que permiten la formación de la voluntad política, así como su posterior manifestación.

La libre difusión del pensamiento y la libre concurrencia que resultan facilitadas por las mencionadas libertades favorecen la presentación ante el electorado de distintas propuestas o candidaturas y de nuevo aparece aquí el vínculo con el sufragio, porque la alternativa de presentarse a una justa electoral en calidad de candidato hace parte de la faceta pasiva del derecho al sufragio que también comprende la posibilidad de ser elegido y, por supuesto, la previa facultad de postularse como aspirante a obtener un cargo de elección popular, facultad correspondiente a todos los ciudadanos que cumplan ciertos requisitos compatibles con el derecho a la igualdad.

En un régimen democrático el derecho al sufragio pasivo suele ser ejercido a través de la mediación de partidos políticos que, constituidos con

fundamento en la libertad de asociación, se erigen en canales de representación del electorado y les prestan su aval a los candidatos afines a sus idearios o programas, quienes participan en las contiendas electorales en nombre de las agrupaciones o colectividades políticas que los proponen, de las cuales, en términos generales, se espera que sean estables, suficientemente organizadas y tengan arraigo social.

5.1. Los derechos de participación política y la Constitución colombiana

Ahora bien, como se puso de manifiesto, la Constitución colombiana en su artículo 3º establece que el pueblo ejerce su soberanía "en forma directa o por medio de sus representantes" y, en armonía, con este postulado, el artículo 40 superior señala que "todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" y que, para hacer efectivo este derecho, el ciudadano puede tomar parte en todas las "formas de participación democrática" jurídicamente instituidas.

Instrumento nuclear de la participación ciudadana de ese modo concretada es el derecho al voto que, según el artículo 258 de la Carta -tal como fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003-, es un derecho cuyo ejercicio debe garantizar el Estado, encargado de velar "porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta", así como de implantar, mediante la ley, "mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos".

En concordancia con lo anterior, el artículo 40 de la Constitución incluye dentro de las prerrogativas propias de la participación política el derecho a "elegir y ser elegido" y en el artículo 260 se indica que "los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la asamblea constituyente y las demás autoridades y funcionarios que la Constitución señale".

También se prevé en el artículo 40 de la Carta que es un derecho ciudadano "constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; tomar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas", mientras que en el artículo 107 se reitera la garantía del derecho "a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse" y se precisa que para la "escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas", lo cual se corresponde con el artículo 108 que otorga a los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, la facultad de "inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno".

6. Los cargos relacionados con los derechos de participación política

El panorama general que se acaba de trazar sirve como marco de referencia para apreciar la primera parte de los cargos de inconstitucionalidad formulados en la demanda, cargos que, de acuerdo con lo indicado, se relacionan con los derechos de participación política.

En efecto, a juicio de los actores, los referidos derechos resultan afectados por los artículos 26-8, 47 parágrafo, 32, 40, 101, 149 y 157 del Código Electoral vigente, pues tratándose de la designación del Secretario General de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de dos delegados del Registrador Nacional, de dos registradores distritales, de dos registradores municipales para las ciudades con más de 100.000 cédulas vigentes, de dos funcionarios para la verificación de los escrutinios, de un número determinado de claveros y de jurados de votación exigen una filiación política específica que debe ser distinta de la filiación de los compañeros de cargo y, en el caso del Secretario General de la Registraduría Nacional del Estado Civil, distinta de la que tenga el Registrador Nacional.

6.1. El derecho de acceder al ejercicio de funciones y cargos públicos

Los libelistas sostienen que las disposiciones cuestionadas vulneran el derecho a acceder al ejercicio de funciones y cargos públicos. El derecho que se dice violado lo establece la Constitución colombiana en el numeral 7º de su artículo 40, como un derecho político de los ciudadanos, inscrito dentro del derecho al sufragio pasivo, que, conforme se deduce, no se circumscribe a la esfera electoral, pues la facultad de postulación que tienen los partidos y movimientos políticos no agota su contenido, ya que a ese contenido también pertenece el derecho a acceder al desempeño de la función pública, aunque el cargo pretendido sea distinto de aquellos que se obtienen mediante la elección popular.

Del anterior predicado se desprende una distinción importante para el entendimiento del derecho a acceder al "desempeño de funciones y cargos públicos", dado que una cosa es aspirar a las posiciones de representación política, provistas de conformidad con los resultados de las elecciones y otra, diferente, pretender el acceso a funciones y cargos que, en estricto sentido, no son de representación popular y que se proveen en virtud de mecanismos distintos a las elecciones.

Para los fines que interesa destacar, la diferencia estriba en que, tratándose de los cargos de elección popular, el aspirante que cumpla con los requisitos de elegibilidad exigidos, al presentar su nombre a la consideración del electorado lo hace por intermedio de un partido o movimiento político que le da su aval y lo propone, siendo, entonces, inevitable y necesario, incluso como una garantía brindada al electorado, dar a conocer y difundir la filiación política y, en caso de no estar adscrito a ningún partido o movimiento, manifestar en qué condición se produce la postulación, con qué ideas o apoyos y a cuál sector del electorado se pretende representar.

No de otra manera se explica que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 258 de la Carta, la organización electoral esté obligada a suministrar "igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos" y que, tratándose de los alcaldes y gobernadores, el artículo 259 preceptúe que quienes eligen "imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato".

Situación diferente tiene lugar cuando el ciudadano busca el acceso a cargos que no son de elección popular, porque, aun cuando es claro que

debe cumplir los requisitos exigidos para el desempeño del cargo al cual aspira, no necesariamente debe hacer manifestación expresa de su filiación política o siquiera insinuar sus preferencias políticas o su condición independiente, bastándole para postularse acreditar los requisitos pertinentes o las calidades personales o profesionales constitutivas de su mérito, según se exija en cada caso.

6.2. La exigencia de una determinada filiación política como condición de acceso al ejercicio de funciones y cargos públicos en la Registraduría Nacional del Estado Civil y las razones esgrimidas para justificar esa exigencia

Evidentemente los cargos de Secretario General de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de registrador departamental, distrital o municipal, de clavero o de encargado de la verificación de los escrutinios no son de elección popular y, por lo tanto, cabe afirmar que, en principio, el acceso a su desempeño sólo debe estar sujeto a los requisitos indispensables para asegurar el cabal cumplimiento de las funciones propias del cargo, mas no a la adscripción del ciudadano a un partido o movimiento político.

Sin embargo, frente al anterior planteamiento cabría sostener que, pese a que los cargos mencionados en el párrafo anterior no son de elección popular, la afiliación a un partido o movimiento político puede ser exigida como condición de acceso a alguno de ellos, siempre y cuando haya una razón constitucional de suficiente peso que justifique la comentada exigencia.

En las intervenciones presentadas durante el proceso, el Ministerio del Interior y de Justicia llama la atención acerca de que la distinta filiación política, requerida en los términos de los preceptos cuestionados, se aviene a la Constitución, "pues garantiza plena imparcialidad en la designación e integración de representantes en dichos cargos, única interpretación aceptable en la nueva conformación del Estado colombiano como una república democrática, participativa y pluralista".

De idéntico parecer es el Presidente del Consejo Nacional Electoral, quien considera que "exigir la distinta filiación política lo que pretende es garantizar que no exista uniformidad política en la organización electoral, que permita componendas al interior de ésta que den lugar a tergiversaciones de los resultados electorales", de modo que, en su criterio, tal exigencia garantiza "la pluralidad, independencia e imparcialidad en los procesos electorales".

Según las intervenciones transcritas se justifica la exigencia de una determinada filiación política de la manera prevista en el Decreto 2241 de 1986, porque los cargos a proveer pertenecen a la organización electoral y si son ocupados por personas de diferente tendencia política se garantiza imparcialidad en el manejo de los asuntos electorales, se precavan prácticas insanas capaces de alterar los resultados de las votaciones y, por contera, se garantiza el pluralismo y la participación, al paso que se evita la uniformidad política en la organización electoral.

Para evaluar las razones justificativas esgrimidas por quienes defienden la constitucionalidad de las disposiciones acusadas es menester analizar, de conformidad con lo establecido en ellas, a cuáles actores del proceso político se les asegura presencia en los cargos de la organización electoral, si esa presencia es mecanismo necesario e idóneo para lograr imparcialidad o si existen otros medios que de mejor modo permitan alcanzar ese objetivo dentro del marco democrático, pluralista y participativo constitucionalmente previsto.

6.2.1. La exigencia de una determinada filiación política y los llamados a ejercer funciones y cargos públicos en la Registraduría

Inicialmente es importante recordar que, según el artículo 120 de la Constitución, "la organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley" y que tiene "a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas". No desconoce la Corte que, por la índole de las funciones encomendadas, los organismos encargados de desarrollar los procesos electorales y, entre ellos, la Registraduría Nacional del Estado Civil, deben actuar con transparencia y neutralidad, luego, dando por descontado lo anterior, es claro que la discusión versa sobre los medios adecuados para garantizar la actitud transparente, neutral e imparcial de esos organismos en los debates y jornadas electorales.

De conformidad con la lectura plasmada en las intervenciones favorables a su constitucionalidad, de los preceptos demandados se deduce que el acceso de personas con distinta filiación política al desempeño de ciertos cargos en la Registraduría Nacional del Estado Civil o a la estructura integrada a propósito de la realización de las elecciones garantiza la transparencia, neutralidad e imparcialidad de los procesos electorales.

Esta apreciación no es compartida por los demandantes, quienes consideran que el criterio de la distinta filiación política es constitucionalmente problemático, pues, entre otras razones, reduce las oportunidades de participación y excluye a algunos grupos o personas al impedirles el ejercicio de sus derechos de participación política y, en concreto, del derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

La reducción de oportunidades y la consiguiente exclusión alegadas en la demanda, llevan a plantear un primer interrogante relativo a los actores que, conforme a las disposiciones acusadas, pueden tener presencia en los cargos de la organización electoral y un segundo interrogante relativo a los actores que, como consecuencia de la aplicación de los preceptos tachados de inconstitucionalidad, no tendrían asegurado el acceso a las funciones y a los cargos públicos de la mentada organización.

6.2.1.1. La filiación política y los partidos y movimientos políticos

A juicio de los demandantes, la exigencia de una filiación política como condición de acceso a la función pública tiene por referente exclusivo a los partidos o movimientos políticos y, en realidad, según las acepciones corrientes, afiliarse es juntarse a otros que integran, por ejemplo, una corporación o sociedad, y se tiene filiación respecto de una doctrina, de una corporación o sociedad de la cual se depende, o de un partido político al cual se pertenece en calidad de miembro.

La afiliación política exigida en los términos de las disposiciones demandadas no es, entonces, independiente de los partidos o movimientos políticos y, en consecuencia, el acceso a los cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil a los que se refiere la normatividad cuestionada en la presente causa, está condicionado, en últimas, a la pertenencia del aspirante a un partido o movimiento político, motivo por el cual resulta indispensable establecer si esa presencia es suficiente y adecuada para lograr la transparencia, la neutralidad y la imparcialidad del citado organismo en los procesos electorales.

6.3. La adecuación y suficiencia de la presencia de los partidos y movimientos políticos en la Registraduría Nacional del Estado Civil

A fin de adelantar el análisis propuesto, la Corte estima de interés examinar el tema desde la perspectiva de las colectividades políticas y de las elecciones, y desde la perspectiva de los derechos correspondientes a las personas individualmente consideradas.

6.3.1. La presencia de los partidos políticos en la Registraduría Nacional del Estado Civil

Surge del contexto de las regulaciones contenidas en el Decreto 2241 de 1986 que los protagonistas de la participación son los partidos políticos y para comprobarlo basta citar los artículos 101 y 102, parcialmente demandados, que en la parte pertinente indican que los jurados de votación deben ser integrados con ciudadanos "pertenecientes a distintos partidos políticos (...) aún en aquellos lugares donde únicamente haya afiliados a una sola agrupación partidista" y que "las directivas políticas podrán suministrar con suficiente anticipación a los Registradores del Estado Civil listas de candidatos a jurados de votación".

La referencia exclusiva a los partidos políticos genera una inquietud inicial relacionada con el principio de democracia pluralista prohijado por la Constitución de 1991, pues los desarrollos que en la misma Carta tiene el mencionado principio garantizan el pluralismo político de una manera tan amplia que trasciende la simple referencia a los partidos políticos. En efecto, el derecho contemplado en el artículo 40 superior alude a la conformación de "partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna" y el artículo 107 enfatiza que "también se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y participar en eventos políticos, en tanto que, según el artículo 108, "los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos" y, de acuerdo con el artículo 109, "las campañas que adelantan los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados".

Así las cosas, ante la evidente ampliación del espectro político, la posibilidad de que los afiliados a partidos o movimientos políticos tengan presencia en los cargos a los que se refieren los preceptos acusados resulta insuficiente, porque, fuera de los partidos políticos, otros tipos de colectividades cuentan con garantías constitucionales para postular candidatos y participar en las justas electorales, pese a lo cual sus adeptos no aparecen contemplados dentro del grupo de quienes pueden ser llamados a ocupar los referidos cargos.

Consciente de que la anotada dificultad radica en que los preceptos demandados fueron expedidos "bajo la vigencia de la Constitución Política de 1886", el representante del Ministerio del Interior y de Justicia sugiere darles "un alcance y significado" de conformidad con la Constitución Política de 1991. La Corte considera que la interpretación conforme a los preceptos superiores que ha sido sugerida permite sortear el problema causado por la exclusiva alusión que a los partidos políticos se hace en las disposiciones examinadas y que basta ampliar la referencia para cobijar a otras clases de colectividades distintas de los partidos políticos, confiriéndoles así a las disposiciones acusadas una interpretación acorde con la Constitución vigente.

No está de más puntualizar que la interpretación conforme con la Constitución resulta viable en cuanto hace al aspecto examinado, porque la preceptiva acusada se limita a exigir como condición de acceso a los cargos tener una filiación política distinta de la filiación del nominador o de la que tenga el compañero de cargo, mas no que todas las agrupaciones políticas deban estar simultáneamente representadas en la Registraduría Nacional del Estado Civil o en el desempeño de ciertas funciones durante la jornada electoral.

Empero, la posibilidad de interpretar las disposiciones acusadas de conformidad con la Carta, adicionalmente conduce a averiguar si en toda modalidad de comicios los partidos y movimientos políticos y el resto de agrupaciones o colectividades políticas cumplen el papel de mediación que tradicionalmente se les reconoce.

6.3.1.1. La presencia de los partidos políticos en la Registraduría Nacional y los tipos de elecciones

Sobre este particular, en primer término conviene aclarar que no todas las elecciones se realizan para proporcionar representación o para determinar las posiciones mayoritaria y minoritaria en el escenario político, pues, en ocasiones, se convoca al electorado para que se exprese en las urnas en relación con un acto determinado o con una propuesta normativa cuya aprobación se somete a la decisión ciudadana.

En esta segunda modalidad de elecciones si bien hay un derecho de sufragio activo, no se ejerce el sufragio pasivo, ya que no se trata de elegir entre varios candidatos y, entonces, los partidos, movimientos o agrupaciones políticas juegan un papel diferente y se debe empezar por señalar que en este tipo de comicios su actuación puede presentarse o no presentarse.

Lo anterior revela que aún cuando los partidos y demás colectividades tienen gran relevancia en un contexto democrático, lo cierto es que no son los cauces únicos del pluralismo político, porque la opinión pública también acude a formas de expresión independientes de los partidos, movimientos o agrupaciones políticas y esas otras formas de expresión pueden suscitar, alrededor de un problema, el interés de gentes pertenecientes a varios partidos, movimientos y agrupaciones políticas o de ciudadanos carentes de filiación política e incluso comprometer en la decisión de asuntos políticos a agrupaciones representativas del pluralismo social, como, por ejemplo, los sindicatos o las asociaciones de profesionales.

Las formas de expresión política independientes de partidos, movimientos o agrupaciones tienen en los mecanismos de democracia directa un importante instrumento para manifestarse. A este propósito, no sobra reiterar que según el artículo 3º de la Constitución el pueblo ejerce su soberanía por medio de representantes o "en forma directa" y cabe agregar que, conforme al artículo 40 superior, es derecho político de los ciudadanos tomar parte en plebiscitos, referendos o consultas populares y en otras formas de participación como las previstas en el artículo 103, de acuerdo con cuyas voces "el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan".

Así pues, los mecanismos de democracia directa propician la participación política fundada en el voto directo y universal, con la finalidad de involucrar a toda la ciudadanía en la adopción de decisiones sobre asuntos públicos distintos de la elección del Presidente de la República, del Congreso Nacional o de otras corporaciones de elección popular.

Esa ampliación de los ámbitos de participación se traduce en la aparición, a veces espontánea, de nuevos actores políticos que, en ocasiones, constituyen el cauce de expresiones políticas que no siempre alcanzan a manifestarse a través de los partidos, movimientos o colectividades tradicionalmente dedicadas a la conquista de cargos representativos mediante la postulación de candidatos.

En las condiciones anotadas una interpretación conforme a la Constitución de los preceptos demandados se dificulta, porque cuando el Código Electoral vigente fue expedido los partidos políticos tendían a ser protagonistas exclusivos en los debates electorales que básicamente se adelantaban para asegurar la representación en cuerpos colegiados o para elegir al Presidente de la República, situación que ha variado después de la Constitución de 1991, pues existen importantes espacios de participación directa de la ciudadanía, en los cuales la actuación mediadora de los partidos políticos no es condición indispensable, al punto que su ausencia en esos certámenes no quebranta el principio democrático.

Se desprende de lo expuesto que el pluralismo político ya no se expresa exclusivamente a través de los partidos o movimientos políticos, que la participación ciudadana desborda los canales por ellos ofrecidos y que, como consecuencia de ello, constitucionalmente no es necesario ni adecuado condicionar el acceso a cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil o el cumplimiento de funciones durante la jornada electoral a la pertenencia a un partido político y menos todavía so pretexto de garantizar imparcialidad o de evitar la alteración de los resultados electorales en detrimento de algún partido o de asegurar la transparencia de conformidad con una visión estrictamente partidista.

6.3.2. La presencia de los partidos políticos en la Registraduría Nacional del Estado Civil y los derechos fundamentales de los asociados

Ahora bien, como se anunció, para establecer si la presencia de personas vinculadas a partidos, movimientos o agrupaciones políticas en cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y en el cumplimiento de algunas tareas durante el desarrollo de las elecciones es suficiente y adecuada garantía de imparcialidad o transparencia, también se debe acometer el análisis desde la perspectiva de los derechos correspondientes a las personas individualmente consideradas.

Hasta el momento se ha destacado que las personas tienen derechos políticos que se les protegen en cuanto ciudadanos o miembros de la comunidad política y de esa categoría de derechos se han mencionado el sufragio activo, el sufragio pasivo, el derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, el derecho a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, así como a participar en elecciones, plebiscitos, referendos y demás formas de participación política.

En relación con el derecho a formar parte de partidos, movimientos o agrupaciones políticas, los demandantes aseveran que la exigencia de una determinada filiación política como condición de acceso a los cargos y funciones señalados en las disposiciones demandadas vulnera su contenido, pues así como los ciudadanos tienen derecho a formar parte de las referidas colectividades políticas también tienen derecho a no afiliarse a ninguna de ellas, sin que esa circunstancia les cercene sus posibilidades de aspirar al ejercicio de la función pública.

Este argumento es controvertido por el Presidente del Consejo Nacional Electoral, quien en su intervención apunta que la filiación política debe ser entendida en su sentido más amplio, de conformidad con el cual, positivamente comprende la pertenencia "a diferentes colectividades políticas" y negativamente comporta la no pertenencia, "ya que una persona sin este tipo de militancia es de diferente filiación, credo o ideología de quien sí tiene aquella" y, en esa condición, tiene la posibilidad de ocupar "los cargos en cuestión".

Como en su lugar fue explicado, la filiación política tiene por referente indispensable a una colectividad política de la cual se entra a formar parte en calidad de miembro o afiliado y, por lo tanto, supone una estructura u organización previamente constituida que en el caso de las personas carentes de filiación se echa de menos, pues quien asume esa actitud independiente no requiere pertenecer a una estructura organizada para expresar su independencia o para afirmarse en ella, sino que más bien su actitud cobra relevancia por referencia a las organizaciones a las que no pertenece.

Este entendimiento resulta corroborado por el artículo 10 de la Ley 130 de 1994, de conformidad con el cual son afiliados a un partido político "aquellos ciudadanos que voluntariamente inscriben su nombre ante la organización del partido como miembros de dichas agrupaciones políticas", en forma tal que "corresponderá a la respectiva agrupación política certificar la afiliación de aquellos ciudadanos que han manifestado expresamente su deseo de ingresar al correspondiente movimiento o partido y que permanecen en él"¹⁵.

Considerar, entonces, que la no pertenencia a un partido o a una agrupación política es una forma de filiación política es desacertado y también lo es estimar que, a fuerza de entender la no pertenencia a un partido o agrupación política como afiliación, resulta factible acceder a los cargos

o funciones que, según los preceptos demandados, deben ser ocupados por personas de determinada filiación. Las previsiones contenidas en artículos como el 102 del Código Electoral que le confía a las directivas políticas el suministro de listas de candidatos a jurados de votación, hacen dudar de que personas que no obedecen las orientaciones de ningún directorio político tengan siquiera la posibilidad de ser postulados a alguno de los cargos o funciones en comento.

Así las cosas, la referencia a la filiación política como condición de acceso al ejercicio de cargos en la Registraduría Nacional del Estado Civil o al desempeño de labores relacionadas con las elecciones está vinculada a los partidos, movimientos o agrupaciones políticas e impone una exigencia que no pueden cumplir quienes no tienen afiliación a ninguna de esas colectividades, porque así lo han decidido en ejercicio del derecho a abstenerse de tener militancia política en ellas.

Conforme se indicó, los partidos, movimientos y demás agrupaciones políticas se constituyen con base en el derecho de asociación que también tiene su faceta negativa, por cuanto a nadie se le puede obligar a asociarse o a permanecer asociado indefinidamente. Tratándose de los partidos y movimientos políticos la dimensión negativa del derecho a fundarlos, organizarlos y desarrollarlos se encuentra establecida en el artículo 107 de la Carta que garantiza "la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse", motivo por el cual no es razonable limitar el derecho de acceso al desempeño de cargos públicos de las personas sin filiación política o forzar esa afiliación para tener acceso a la función pública.

La dimensión negativa no corresponde sólo al derecho de constituir partidos, movimientos o agrupaciones políticas, pues otros derechos de participación política también la incorporan en su contenido. Así por ejemplo, el sufragio pasivo comprende la libertad de no presentarse como candidato, el derecho a acceder al desempeño de cargos públicos la libertad de no aspirar a cargo alguno y el derecho al sufragio activo la libertad de no votar. Sin embargo, conviene precisar que los ciudadanos no afiliados a partidos, movimientos o agrupaciones políticas tienen la posibilidad de manifestarse aún cuando ejerzan el derecho al voto, porque cabe votar en blanco, como lo indica el párrafo 1º del artículo 258 superior al preceptuar que "deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos".

En relación con el sentido del voto emitido, los demandantes formulan otra acusación en contra de los preceptos del Código Electoral cuya inconstitucionalidad piden declarar, pues, en su criterio, la exigencia de una determinada filiación política como condición de acceso al ejercicio de cargos y funciones electorales induce a tener una filiación política y quebranta el derecho de quienes efectivamente la tienen a no revelar cuál es esa filiación y, en todo caso, desconoce el derecho a mantener el secreto del voto. Así por ejemplo, el Registrador Nacional del Estado Civil estaría obligado a tener una filiación política y, una vez elegido, tendría que revelarla, porque el Secretario General de la Registraduría debe ser de una filiación política distinta de la suya, situación en la que también se encuentran los aspirantes a ocupar otros cargos en la Registraduría.

Ciertamente la persona tiene derecho a no revelar cuál es su posición política y a mantener el secreto de su voto, cuya garantía no se limita a las cautelas o medidas dispuestas para proteger al ciudadano en el acto mismo de emitir el voto, sino que se proyecta después de ese momento, entre otras razones, porque, como quedó anotado, los derechos de participación política tienen evidentes conexiones con otros derechos y libertades que contribuyen a proteger la libertad de opción propia de la política. Es el caso, por ejemplo, de la libertad de conciencia que, según el artículo 18 de la Constitución, prohíbe que se moleste a otro "por razón de sus convicciones o creencias", que sea compelido a revelarlas o que se le obligue "a actuar contra su conciencia" e incluso del derecho a la intimidad personal que, conforme al artículo 15 superior, el Estado debe respetar y hacer respetar.

Todos estos derechos resultan violados por la preceptiva demandada, pues si la condición de acceso al desempeño de un cargo o de una función consiste en tener determinada filiación política, no hay manera de acceder a la función pública distinta a tener una filiación y a revelarla, lo cual, además, comporta la violación del derecho a la igualdad en la medida en que se le confiere una injustificada ventaja a los afiliados a partidos, movimientos o agrupaciones políticas respecto de los ciudadanos no afiliados o sin filiación política conocida, quienes, a causa de su posición independiente, no tienen posibilidad de acceder y, si tuvieran posibilidad de acceder, tampoco tendrían asegurado el mismo punto de partida, por lo cual no habría igualdad en las condiciones de acceso.

6.3.3. Los partidos, movimientos y agrupaciones políticas y los derechos de participación política

La afectación de derechos fundamentales como los referidos pone de manifiesto cierto predominio que las disposiciones demandadas le otorgan a los partidos políticos y a sus intereses sobre los derechos de los asociados. En efecto, de acuerdo con las consideraciones precedentes, la exigencia de una filiación política determinada para desempeñar cargos y funciones al servicio de la Registraduría pretende garantizar la imparcialidad y evitar la alteración de los resultados electorales, lo que obedece al propósito último de brindarles confianza a las colectividades políticas mediante la designación de algunos de sus militantes en cargos considerados importantes, aún a costa de sacrificar derechos fundamentales de los ciudadanos no afiliados a ninguna colectividad.

Ya se ha indicado que los partidos y demás agrupaciones políticas son cauces de expresión de sectores del electorado, pero que, sin perjuicio de la importancia que les corresponde en un régimen democrático, no son canales exclusivos del pluralismo político, algunas de cuyas manifestaciones trascienden los límites de las colectividades políticas.

En este orden de ideas es menester hacer énfasis ahora en que la función de los partidos es instrumental o auxiliar, pues no sustituyen a los ciudadanos como sujetos principales de la democracia.

Debido a lo anterior, es posible ejercer los derechos de participación política al margen de partidos, movimientos o agrupaciones políticas, así como abstenerse de tener afiliación a estas colectividades, sin que ello implique merma de los derechos de participación, de donde, además,

resulta que estos derechos prevalecen sobre los intereses de las colectividades políticas y que el pleno ejercicio de todas las facultades en ellos incorporadas no depende de los partidos, movimientos o agrupaciones políticas.

Y es que los derechos lo son de la persona y, en el caso de los derechos políticos, del ciudadano en cuanto tal, luego su base es eminentemente personalista, como surge de la misma Carta que así lo reconoce al establecer en su artículo 5º la "primacía de los derechos inalienables de la persona", al otorgar en su artículo 40 la titularidad de los derechos allí enunciados a "todo ciudadano" y al garantizar en su artículo 107 "a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse".

El ejercicio de los derechos de participación política no está, entonces, mediatisado por los partidos, movimientos o agrupaciones políticas, ni siquiera tratándose del derecho al voto que, según el artículo 258 superior, es también un deber ciudadano, y no sólo porque la abstención no sea objeto de sanciones o porque en ciertas oportunidades se le reconozca eficacia al voto en blanco, sino, ante todo, porque el carácter subjetivo del derecho, y en particular su contenido de libertad, no puede ser desvirtuado o minimizado en aras de fortalecer, hasta hacerla absoluta, la función institucional que el voto cumple en la democracia, pues no en vano el Constituyente se abstuvo de darle carácter obligatorio.

Así entonces, el acceso al desempeño de cargos y funciones públicas y el resto de derechos de clara índole política o relacionados con ellos no pueden ser disminuidos en su alcance mediante la exigencia contenida en las disposiciones demandadas y con la sola finalidad de asegurar la confianza de los partidos, movimientos y agrupaciones políticas en la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Sostenerlo así implicaría aceptar que los derechos fundamentales no son fines en sí mismos, sino simples instrumentos al servicio de los designios de las colectividades políticas.

En conclusión, por todas las razones expuestas la exigencia de una determinada filiación política como condición de acceso al desempeño de cargos y funciones públicas, en la forma como está prevista en las disposiciones cuestionadas, no se aviene a la Constitución ni es suficiente garantía de la imparcialidad que, según los defensores de su constitucionalidad, sería la razón justificativa de su permanencia en el ordenamiento jurídico, junto con el propósito de procurar transparencia y de evitar fraudes electorales.

6.4. La existencia de mecanismos distintos a la presencia de los partidos, movimientos y agrupaciones políticas en la Registraduría Nacional del Estado Civil como medio para asegurar la imparcialidad

Desde luego, la imparcialidad en el manejo de las elecciones, la transparencia, la neutralidad, la seguridad de que los resultados no serán alterados y la confianza de las colectividades políticas y de los candidatos son objetivos de relevancia constitucional, cuya incidencia en el funcionamiento del modelo democrático instituido en la Carta obliga a que instituciones como la Registraduría Nacional del Estado Civil, encargada de organizar las elecciones, ajuste a ellos su actuación y logre concretarlos en cada uno de los debates electorales que le corresponda dirigir.

Siendo así, y dado que el mecanismo establecido en los preceptos acusados no es adecuado para garantizar el cumplimiento de los referidos objetivos constitucionales, es claro que debe haber algún otro mecanismo que, sin desconocer los derechos fundamentales de los asociados, busque asegurar esas finalidades y generar así la confianza de todos los actores políticos, organizados en partidos o no, y del conjunto de ciudadanos en la labor desarrollada por la Registraduría Nacional del Estado Civil en todo tipo de elecciones, sea que se celebren para proporcionar representación política o en virtud de alguna de las formas de participación directa del ciudadano en la definición de los asuntos públicos.

La reforma constitucional aprobada mediante el Acto Legislativo 01 de 2003 contempló ese mecanismo al establecer en el artículo 266 superior, de una parte, que "el Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley" y, de otra parte, que "la Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos".

6.4.1. Motivos que condujeron a establecer el concurso de méritos y la carrera administrativa especial

Importa poner de relieve las motivaciones que tuvo el Congreso de la República para modificar el artículo 266 de la Constitución y para establecer el concurso de méritos y la carrera administrativa como mecanismo de ingreso al desempeño de cargos en la Registraduría Nacional del Estado Civil. Un repaso de los debates surtidos en el Congreso de la República permite constatar que voceros de distintos partidos y movimientos políticos coincidieron en atribuir la urgencia de proceder a una reforma a la indebida politización de la organización electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil en particular.

Así, el senador Andrés González Díaz afirmó que "uno de los bloques y sectores de la reforma que amerita un mayor detenimiento, yo diría que está regido por las siguientes ideas, en primer lugar se trata de despolitizar de alguna forma la naturaleza y el origen de las autoridades electorales", pues "ha sido bien señalado en los últimos meses y años cómo de alguna forma habría hecho crisis el esquema en el cual hay registradores que tengan una vinculación política o que sean cuotas políticas, esto se ha precisado como uno de los elementos que alteraría la transparencia y la profesionalización que ha de existir en el sistema electoral"¹⁶ y, en el mismo sentido, el senador Hernán Andrade Serrano puntualizó que "en lo que sí estamos de acuerdo todos los ponentes y los miembros del partido es en que la organización electoral no viene funcionando bien, que el esquema como está montado ya hizo crisis, que la experiencia de marzo fue infiusta para la democracia electoral y que los registradores de bolsillo y de cuotas políticas deben desaparecer de plano del esquema electoral"¹⁷.

En relación con la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la ponencia para el primer debate en segunda vuelta los senadores ponentes consignaron que compartían la idea de "garantizar la despolitización del organismo que administra las elecciones, es decir, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, desde la designación del Registrador Nacional hasta la de todos sus delegados en las entidades territoriales"¹⁸ y el Senador Carlos Holguín Sardi advirtió sobre la necesidad de evitar "la explosión del microempresariado electoral y su participación en la Registraduría"¹⁹, para lo cual ya había sugerido "despartidizarla", "porque yo no puedo pensar que se pueda despolitizar un organismo esencialmente político, pero se quiere despartidizar, si se puede utilizar el término, y ese es un sano propósito"²⁰.

El Senador González Díaz explicó que para lograr "la despolitización que se proyecta en la Registraduría del Estado Civil, el Registrador ya no tendría un origen político directo o indirecto sino que sería escogido por méritos" y añadió que "el sistema electoral, ha de completarse con un régimen severo y real de carrera, en virtud del cual los funcionarios que participan en el escrutinio, en la vigilancia, en la organización electoral estén totalmente ajenos a la influencia política"²¹. Por su parte, el senador Rodrigo Rivera Salazar manifestó que había coincidencia "en torno a que las funciones operativas desde el punto de vista electoral, es decir, las que cumple la Registraduría Nacional del Estado Civil, estén en cabeza de un organismo sin ninguna clase de injerencia política, definido sin recomendaciones políticas, definido mediante concursos abiertos de méritos, tanto el Registrador del Estado Civil, como los delegados departamentales o municipales de ese Registrador"²².

La disparidad entre el criterio del acceso por mérito que se hace posible mediante la designación por concurso del Registrador Nacional del Estado Civil y la instauración de una carrera administrativa especial para la Registraduría y el criterio de la filiación política como condición de ingreso a ciertos cargos de esa entidad, exigido en los preceptos demandados, es manifiesta. La propia Constitución, en su artículo 125, disocia los dos criterios al señalar que "en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción".

6.5. El examen de las disposiciones demandadas

Así pues, a los motivos de inconstitucionalidad precedentemente señalados se suma la acusación derivada de la contradicción que, a juicio de los actores, existe entre las disposiciones acusadas y el sistema de evaluación del mérito y de carrera especial que el Constituyente incorporó en el artículo 266 de la Carta como mecanismo destinado a asegurar la imparcialidad, la neutralidad, la transparencia y la consiguiente confianza de actores políticos y ciudadanos en el cumplimiento de las delicadas tareas asignadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así que, con base en todo lo expuesto, pasa la Corte a examinar la constitucionalidad de los preceptos cuestionados.

Dentro de las disposiciones demandadas hay algunas que exigen una determinada filiación política para el ingreso a cargos como el de Secretario General de la Registraduría Nacional, delegados del Registrador y registradores distritales o municipales o para el cumplimiento de determinadas funciones durante la jornada electoral, como es el caso de los jurados o de los claveros.

En cuanto a lo primero, el numeral 8º del artículo 26 del Decreto 2241 de 1986 le otorga al Registrador Nacional del Estado Civil la función de nombrar al Secretario General y a renglón seguido agrega que el Secretario General "será de distinta filiación política" a la del Registrador. La Corte considera que el acceso al cargo de Secretario General de la Registraduría no debe estar sujeto a criterios políticos o de partidos y que, por lo mismo, la exigencia de una determinada filiación política como condición de ingreso es inconstitucional, fuera de lo cual la contradicción con la Carta también proviene de la exclusión de personas carentes de afiliación y de la afectación de sus derechos de participación política, tal como ampliamente se ha explicado. La expresión "quien será de distinta filiación política a la suya" contenida en el numeral 8º examinado será declarada inconstitucional.

Similares consideraciones sirven para concluir que es inconstitucional la expresión "de filiación política distinta" perteneciente a los artículos 32 y 40, pues cumple la función de condicionar a una determinada filiación el acceso a los cargos de delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y de Registradores Distritales, respectivamente; situación que también genera la expresión "de distinta filiación política", contenida en el parágrafo del artículo 47 respecto de los registradores municipales para ciudades que tengan más de cien mil cédulas vigentes, motivo por el cual sobre ella también recae la declaración de inconstitucionalidad.

En relación con la exigencia de una filiación política para el cumplimiento de determinadas funciones públicas el artículo 101 del Código Electoral prevé la integración de los jurados de votación con ciudadanos "pertenecientes a diferentes partidos políticos, en forma tal que no existan jurados homogéneos, aún en aquellos lugares donde únicamente haya afiliados a una sola agrupación partidista" y añade que "en este caso se nombrarán como jurados de otros partidos a ciudadanos de lugares próximos y para ello podrá requerirse la colaboración de las autoridades y de las directivas políticas".

La Corte estima que al imponer como condición para la integración de los jurados de votación que los ciudadanos sean "pertenecientes a diferentes partidos políticos el artículo parcialmente atacado desconoce la libertad de afiliarse o no a un partido o movimiento político. Sin embargo, la condición según la cual no deben existir "jurados homogéneos" se aviene a la Constitución, puesto que realiza el pluralismo y contribuye a garantizar un equilibrio en la composición de los jurados, a cuya conformación pueden ser llamados ciudadanos que no tengan filiación política, siempre y cuando se dé lugar a una composición heterogénea. Así pues, se declarará inexequible el aparte demandado, salvo la expresión "en forma tal que no existan jurados homogéneos" que es exequible.

Así mismo se decretará la inexequibilidad del artículo 102 del Código Electoral, porque el suministro de listas de candidatos a jurados de votación le brinda oportunidad a los partidos de inmiscuirse en el cumplimiento de funciones que son la exclusiva responsabilidad de la Registraduría, fuera de lo cual los partidos políticos tienen la posibilidad de enviar testigos electorales.

La exigencia de que los claveros tengan distinta filiación política, contenida en el artículo 149 es contraria a la Constitución, pero la Corte

advierte que tampoco los claveros pueden ser homogéneos, como lo expresa la misma disposición al señalar en su apartado final que los tres claveros no deben pertenecer a un mismo partido.

De conformidad con las precedentes consideraciones la Corte declarará la exequibilidad del artículo 149 del Código Electoral, a excepción del inciso segundo del artículo 149 que dice "Si habiendo varios jueces municipales, el alcalde y el Registrador del Estado Civil fueren de la misma filiación política del juez que debe actuar como clavero, hará entonces sus veces un juez municipal de filiación distinta a la de aquellos, dentro del orden de precedencia señalado en el inciso anterior" y también del inciso tercero del mismo artículo 149 que dice "En el caso de que los claveros municipales sean de la misma filiación política, el gobernador, intendente o comisario designará para este solo efecto un alcalde *ad hoc*, de filiación distinta a la de los dos (2) claveros restantes", pues tales incisos son inexequibles.

Por último, la Sala estima que la expresión "de distinta filiación política" que hace parte del inciso primero del artículo 157 es inconstitucional, por cuanto desconoce el derecho a tener una filiación política o a no tenerla y condiciona la designación de los ciudadanos en las comisiones escrutadoras distritales y municipales a la pertenencia a un partido político.

7. Cargos relativos al criterio de paridad política

Las razones que conducen a la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones reseñadas también permiten concluir que es contrario a la Carta el artículo 10 del Decreto 2241 de 1986, de conformidad con el cual "Los dos partidos políticos que hayan obtenido mayoría en las últimas elecciones estarán representados paritariamente, en igualdad de circunstancias, en la organización electoral, sin perjuicio del régimen de imparcialidad política y garantías que corresponda a todos los ciudadanos".

El precepto demandado mantiene el sistema del Frente Nacional pactado en 1957 entre los partidos liberal y conservador, uno de cuyos objetivos fundamentales era asegurarle en las corporaciones públicas a cada una de las dos colectividades tradicionales la mitad de los puestos "correspondientes a cada circunscripción electoral", así como asignarles "conjuntamente la responsabilidad del gobierno" y, para que éste fuera "ejercido a nombre de los dos", se previó efectuar la designación de los funcionarios y empleados no pertenecientes a la carrera administrativa "de manera tal que las distintas esferas de la rama ejecutiva reflejen equilibradamente la composición política del Congreso", todo como un mecanismo destinado a que "los dos partidos políticos, el conservador y el liberal" estuvieran "colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo"²³.

El esquema de la paridad política incluía la organización electoral, pues la presencia en su estructura de los dos partidos les permitía a ambos generar la confianza en la eficacia del sufragio, confianza que no habían tenido durante el período anterior al acuerdo, caracterizado por el enfrentamiento de las dos colectividades tradicionales.

La superación gradual de las dificultades entre los partidos conservador y liberal se tradujo en la adopción de medidas para lograr el paulatino desmonte de la paridad, inicialmente acordada hasta el año de 1974²⁴ y, con esa finalidad, en el párrafo del artículo 120 de la Constitución de 1886 se estableció que "la paridad de los partidos conservador y liberal en los Ministerios, las Gobernaciones, Alcaldías y demás cargos de la administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa", se mantendría "hasta el 7 de agosto de 1978" y que después de esa fecha, para preservar "con carácter permanente el espíritu nacional en la Rama Ejecutiva y en la Administración Pública, "el nombramiento de los citados funcionarios" se haría en forma tal que se le diera "participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República".

El cambio de la realidad política que dio origen a la paridad se refleja en la Constitución de 1991 que, como se ha visto, prohíbe una democracia de carácter participativo y pluralista que le da cabida a una amplia gama de expresiones políticas, partidistas y no partidistas, de manera que el dominio excluyente del espectro político por los dos partidos tradicionales ha desaparecido y en cuanto hace a la organización electoral se le ha dotado de una configuración acorde con las nuevas realidades y con los principios constitucionales establecidos en la Carta de 1991.

El tema también fue tratado durante la discusión de la reforma constitucional que luego se plasmó en el ya comentado Acto Legislativo 01 de 2003. Así por ejemplo, el Senador Antonio Navarro Wolff apuntó que se debía cambiar "un aparato electoral, hoy esencialmente del Frente Nacional, un aparato electoral que sigue exactamente igual a los acuerdos de 1957", pues "la mitad del total de registradores que hay en el país es liberal y la otra mitad del total de registradores que hay en el país es conservadora, como si estuviéramos en 1957 y estamos en el año 2003, cuando hace ya mucho rato la política en este país dejó de ser sólo y exclusivamente bipartidista" e indicó que se requería "una organización electoral que nos dé garantías a todos y entonces tengamos que dejar de estar viendo un sistema electoral, una organización electoral hipotecada por fracciones a políticos en ejercicio..."²⁵.

Por las razones consignadas a lo largo de esta providencia, el modelo paritario es incompatible con la Constitución de 1991, pues como lo indicó la Corte Constitucional a propósito de la administración de justicia y con criterios plenamente aplicables a la hipótesis que ahora se examina, "a la luz del ordenamiento constitucional vigente, donde uno de los principios fundamentales sobre el cual se estructura el Estado es el de la democracia participativa y pluralista que garantiza un orden político y social justo, fundado en la igualdad y la justicia, no resulta admisible aceptar en la integración y composición de los altos cargos de la justicia colombiana, el criterio de paridad política, pues este desconoce abiertamente los principios del Estado de derecho colombiano enunciados en la Carta Política de 1991"²⁶.

8. Cargos relacionados con la autonomía funcional, jurídica y presupuestal de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Ahora bien, los actores consideran que la reforma constitucional de 2003 le imprimió a la Registraduría Nacional del Estado Civil un marcado carácter técnico que la coloca fuera de la órbita de la política partidista y le asegura autonomía frente a las ramas del poder público y frente al

Consejo Nacional Electoral que, aún cuando también es parte de la organización electoral, tiene una indudable naturaleza política.

A juicio de los demandantes, tanto la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como el carácter técnico inherente a sus funciones, resultan desconocidos por algunas disposiciones del Código Electoral y del Decreto 111 de 1996 que le asignan al Consejo Nacional Electoral competencias que interfieren, en forma indebida e inconstitucional, el cumplimiento de la misión encomendada a la Registraduría, que de tal modo es objeto de intervención por parte de un órgano esencialmente político.

Según los libelistas los numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 12 del Decreto 2241 de 1986 violan la Carta, porque le confieren al Consejo Nacional Electoral funciones tales como elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil, "aprobar el presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil, así como sus adiciones, traslaciones, créditos o contracréditos"; aprobar "los nombramientos de secretario general, visitadores nacionales, delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y registradores distritales de Bogotá" y "aprobar las resoluciones que dicte el Registrador Nacional del Estado Civil sobre creación, fusión y supresión de cargos, lo mismo que respecto de la fijación de sus sueldos y viáticos".

Con base en la misma acusación los demandantes estiman que son inconstitucionales las expresiones "con aprobación del Consejo Nacional Electoral", contenidas en los numerales 7, 8 y 16 del artículo 26 del Código Electoral que someten a esa aprobación la creación, fusión, supresión de cargos y el señalamiento de las correspondientes asignaciones, la designación de algunos empleados, así como la fijación de los viáticos para las comisiones escrutadoras, jurados de votación y empleados de la Registraduría en los casos en que fuere menester asignarles esos viáticos. También consideran inconstitucional la aprobación y el concepto exigidos en los artículos 75 y 79 para fijar las dimensiones y contenido de los documentos de identidad y para señalar las divisiones hechas con fines electorales en los municipios con más de 20.000 cédulas vigentes.

Adicionalmente, los demandantes tachan de inconstitucionalidad el numeral 22 del artículo 26 del Código Electoral, pues al asignar las funciones al Registrador Nacional del Estado Civil señala que fuera de las otorgadas en los otros numerales le corresponden "Las demás que le señale el Consejo Nacional Electoral" e igualmente consideran los actores que los artículos 85 del decreto 2241 de 1986 y 11 del decreto 111 de 1996 quebrantan la Constitución, el primero, porque exige "previo concepto favorable del Consejo Nacional Electoral" para fijar el número de ciudadanos que podrá sufragar en las distintas mesas de votación y el segundo, porque hace del Registrador Nacional el ordenador del gasto de toda la organización electoral, en detrimento de la autonomía que le corresponde al Consejo Nacional Electoral.

Como se indicó en la parte introductoria de estas consideraciones, para dilucidar el asunto propuesto se tendrá en cuenta lo antes expuesto y se hará una aproximación general a la conformación constitucional de la organización electoral y a los órganos que la integran, con especial énfasis en las funciones asignadas a cada uno de esos órganos y al carácter que tienen de conformidad con las competencias que constitucionalmente se les han conferido. Con base en las conclusiones que se extraigan de este análisis general se abordarán las disposiciones específicas y se decidirá sobre su constitucionalidad.

8.1. La organización electoral y las funciones asignadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil

De acuerdo con el artículo 120 de la Constitución "la organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley". De este enunciado surge, como primera conclusión, que la organización electoral así integrada es independiente de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial en que, conforme al artículo 113 superior, se estructura el poder público.

En relación con la Registraduría Nacional del Estado Civil, en cuanto integrante de la organización electoral, ya se han tratado algunos asuntos y con fundamento en esas ideas, se intentará ahora un acercamiento un poco más preciso al tema de sus funciones y a la comparación de sus competencias con aquellas que, según la Constitución, ejerce el Consejo Nacional Electoral.

Como se ha expuesto, la configuración constitucional de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral fue modificada mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, en cuyo proceso de discusión y aprobación se alcanza a advertir la intención de preservar la conformación plural de la organización electoral, pero también el propósito de asignar a cada uno de sus principales órganos funciones distintas y separadas.

En efecto, el Senador Navarro Wolff señaló que era necesario definir constitucionalmente, cuáles eran las funciones que debían confiarse a una Corte Electoral que se pensaba crear e igualmente determinar "cuáles son las funciones del Registrador y de la Registraduría"²⁷. Más adelante el Senador González Díaz acotó que los ponentes debían trabajar "para revisar un poco la distribución de competencias entre el Tribunal y la Registraduría"²⁸ y, por su parte, el Senador Holguín Sardi recomendó tener cautela frente a la eventual derogación del artículo 265 de la Carta, ya que se debía determinar quién iba a cumplir las funciones allí establecidas y "arreglar esa distribución entre los organismos nuevos que se han señalado"²⁹.

Al efectuar el comentado reparto de funciones se tuvo especial cuidado en determinar cuáles le corresponderían a la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este sentido se hizo énfasis en que "las funciones operativas desde el punto de vista electoral" son "las que cumple la Registraduría Nacional del Estado Civil"³⁰, se propuso trasladar algunas funciones del Consejo Nacional Electoral a la Registraduría, "en términos de regulación del proceso electoral"³¹ y, en la ponencia para primer debate en segunda vuelta, los senadores ponentes propusieron despolitizar el "organismo que administra las elecciones, es decir, la Registraduría Nacional del Estado Civil"³².

El tema de las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil se trató, incluso, de manera más concreta. Así por ejemplo, el Senador Samuel Moreno Rojas al comentar una propuesta de modificación del artículo 120 de la Constitución puntualizó que era equívoco establecer que

la organización electoral "tendría a su cargo la organización de elecciones, la dirección, la vigilancia y la identidad, cuando eso es una función de la Registraduría Nacional"³³ y en el informe de ponencia para segundo debate en primera vuelta los Representantes a la Cámara encargados transcribieron el texto aprobado durante la primera vuelta en comisión, texto en el cual se sugería señalar en el artículo 120 de la Carta que "La Registraduría Nacional del Estado Civil tendrá a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas, con el sistema electrónico o biométrico"³⁴.

Finalmente el artículo 120 de la Constitución se mantuvo en su redacción original proveniente de 1991, pero en el artículo 266 superior, modificado por el artículo 15 del Acto Legislativo 01 de 2003, quedó claro que el Registrador Nacional del Estado Civil "ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas".

Así las cosas, al sustraer a la Registraduría Nacional del Estado Civil "de la influencia partidista"³⁵ mediante el concurso de méritos para la elección del Registrador y la previsión de una carrera administrativa especial, el Constituyente también tuvo en cuenta la índole de las funciones encomendadas al organismo, funciones que en el proceso de adopción de la reforma fueron calificadas como de carácter "operativo"³⁶ o de carácter político y técnico. Así por ejemplo, en la constancia que los senadores Gaviria Díaz y Navarro Wolff dejaron a la ponencia para primer debate en segunda vuelta, se lee que no se puede "despreciar la independencia técnica y política de la entidad que convoca y realiza las elecciones, obligada a la transparencia y confianza de todos"³⁷.

8.2. El Consejo Nacional Electoral

En lo atinente al Consejo Nacional Electoral, durante los debates parlamentarios se llegó a proponer hacer de él un órgano judicial integrado en la Rama Judicial del poder público y, en cuanto a sus funciones, se consideró que podría encargarse de regular "topes de campañas, manejo de los presupuestos para financiación de las campañas o la financiación del funcionamiento de los partidos"³⁸, bajo el supuesto de que cabría estimar que "facultades como la de establecer topes de campaña y todos esos deben ser más colectivas y no del Registrador"³⁹.

En lo relativo al origen y composición del Consejo se discutió si debía reflejar "exactamente la composición de las fuerzas políticas en la medida en que sería escogido por el Congreso de la República"⁴⁰ e igualmente se consideró que de no atribuirsele funciones judiciales, sino funciones de regulación "podría tener un origen político y entonces habría que trabajar para que ese origen político sea lo más pluralista posible y no ocurra como en la actualidad, cuando el Consejo Nacional Electoral tiene los cupos manejados por los partidos tradicionales o a través de partidos que giran dentro de la órbita de esos partidos tradicionales"⁴¹.

Finalmente, el artículo 264 de la Constitución fue reformado para establecer que el Consejo Nacional Electoral se compone "de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años (...) previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos" y en el artículo 265 superior se le asignaron funciones relativas a los escrutinios, la declaratoria de elección y la expedición de las correspondientes credenciales, así como tareas referentes a los partidos y movimientos políticos, publicidad, encuestas de opinión, derechos de la oposición minorías, financiamiento de campañas electorales, personería jurídica y funcionamiento de partidos y movimientos políticos entre otras cuestiones.

La regulación constitucional surgida del Acto Legislativo 01 de 2003 denota la índole política del Consejo Nacional Electoral y el peso que tienen los partidos y movimientos políticos tanto en la elección de sus miembros, como en la definición de las funciones que se le han asignado, de modo que vendría a ser "una especie de escenario de concertación de distintas tendencias políticas en torno a temas que el legislador le ha deferido a su regulación..."⁴².

8.3. La Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral: funciones, origen y composición

El contraste entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral es evidente y se puede establecer a partir de las concepciones predominantes en el seno del Congreso acerca de lo que deberían ser los referidos organismos y también con fundamento en el catálogo de funciones asignadas a cada uno de ellos. En efecto, es claro que la Registraduría se le encargó de la dirección y organización de las elecciones y que en esta materia al Consejo Nacional Electoral le fue encomendado el conocimiento y decisión definitiva de "los recursos que se interpongan contra decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes".

Razón les asiste a los demandantes cuando consideran que la Registraduría Nacional del Estado Civil cumple sus tareas antes de las elecciones y durante su celebración, por cuanto es su obligación prepararlas, realizar las votaciones y llevarlas a feliz término, mientras que el Consejo Nacional Electoral cumple las funciones relacionadas con las elecciones después de que éstas se hayan efectuado y con la finalidad de completar el proceso electoral y de resolver controversias suscitadas a propósito de los resultados electorales.

También tienen razón los demandantes al sostener que la índole de las funciones atribuidas a cada uno de los mencionados órganos permite predicar el carácter técnico de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues la preparación y el desarrollo de las jornadas electorales exigen manejar conocimientos y criterios técnicos, cuya estricta aplicación es garantía de la imparcialidad y transparencia de su actuación, así como fundamento de la confianza de los distintos actores políticos y de la ciudadanía en general. En cambio, en las funciones del Consejo Nacional Electoral se advierte un carácter político que se acentúa cuando se aprecian las competencias que debe ejercer en relación con los partidos y movimientos políticos o respecto de la oposición y de las minorías.

Las distinciones que hasta el momento se han trazado encuentran sustento adicional en el origen de cada uno de los órganos. En el Congreso de la República durante la discusión de la reforma se puso de presente que buena parte del problema que se suscita alrededor de la naturaleza de

las instituciones estatales "depende del origen" y de la respuesta a preguntas tales como "¿de dónde emergen esos funcionarios? ¿Quiénes nombran el Tribunal Electoral? ¿Quién el registrador?"⁴³.

El origen que se le asigne a un organismo o institución suele ser acorde con la índole de institución o del respectivo órgano y, ciertamente en este tema la reforma introdujo importantes variaciones. En lo que toca con la Registraduría Nacional del Estado Civil, según la redacción original de la Constitución de 1991 el Registrador Nacional del Estado Civil era elegido "por el Consejo Nacional Electoral para un período de cinco años" y como el sistema fue objeto de críticas, porque a juicio de los Congresistas la composición partidista del Consejo era proclive a la politización de la Registraduría, se acogió el concurso de méritos a cargo de los Presidentes de las altas cortes para la elección del Registrador Nacional y la carrera administrativa especial para la provisión de los cargos de la Registraduría, dentro del propósito de depurar políticamente a la entidad y de sustraerla de la influencia partidista.

En cuanto hace al Consejo Nacional Electoral, de la elección por el Consejo de Estado de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos y de la exigencia de "reflejar la composición política del Congreso", en virtud de la reforma constitucional de 2003 se pasó a la elección por el Congreso de la República en pleno, previa postulación de los partidos o movimientos o de coaliciones "ente ellos", dato este último mediante el cual se pretende una integración plural que brinde mayores garantías que el simple reflejo de la composición política del Congreso.

El origen del Registrador Nacional del Estado Civil y el mecanismo de carrera para el ingreso de servidores públicos a la Registraduría Nacional se muestran acordes con la índole técnica de las funciones asignadas a la entidad, cuyo cumplimiento torna viable la realización de las elecciones en condiciones de imparcialidad, sin que se requiera la participación o concurso de partidos, movimientos o agrupaciones políticas como medio para producir confianza. A su vez, el origen del Consejo Nacional Electoral confirma su carácter político y su calidad de instancia de concertación entre distintas tendencias políticas en temas tales como los topes de campaña o la publicidad electoral.

Por último, el origen confiado a un concurso de méritos y a la carrera administrativa en el caso de la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la elección por el Congreso de la República a partir de la postulación de partidos y movimientos políticos o de coaliciones tratándose del Consejo Nacional Electoral, se traduce en una específica composición de cada uno de los órganos, composición que también tiene concordancia con las funciones de índole técnica y con la naturaleza política que, respectivamente, se les ha conferido a la Registraduría y al Consejo.

8.4. Las relaciones entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral

Con fundamento en las distinciones que se acaban de reseñar, resta dar contestación a la pregunta sobre las relaciones entre los dos órganos que integran la organización electoral. Acerca de este tópico los demandantes consideran que, aún cuando pertenecen a la misma organización electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral se ocupan, dentro de esa organización, de ámbitos distintos y que la diferencia en las funciones, en el origen y en la composición de cada una de estas instituciones lleva a concluir que su configuración constitucional propicia la independencia entre ellas.

Idéntica posición fue expresada en el Congreso por el Ministro del Interior y de Justicia Fernando Londoño Hoyos, quien, al comentar los proyectos de reforma anotó que para superar la politización de la organización electoral, como parte de un consenso, se había propuesto que el Registrador Nacional del Estado Civil "sería una figura completamente independiente, independiente del Consejo Nacional Electoral mismo, independiente de los partidos, como que sería elegido en un concurso de méritos, elegido o elegida, dama o caballero que fuera, con unas funciones clarísimas de administración, de disciplina interna de la Registraduría, de poder para contratar en su nombre, y finalmente de poder para resolver en vía administrativa los conflictos que surjan de los escrutinios electorales". También puntualizó que, de acuerdo con los proyectos objeto de su comentario, "un sistema electoral fiable supone que todos los empleados de la Registraduría "desde luego, salvo los de dirección y manejo y confianza, los de la alta cúpula, provengan del escrutinio de una forma de meritocracia, es decir de un examen de carrera con alguna formulación flexible también para el despido"⁴⁴.

La independencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil respecto del Consejo Nacional Electoral en la reforma constitucional de 2003 se planteó a partir del origen, de la fuente de cada uno de los órganos y, por ello, con el propósito de afirmar desde el principio esa recíproca autonomía, se le eliminó al Consejo Nacional Electoral la facultad para elegir el Registrador Nacional del Estado Civil. Sin embargo, la independencia de la Registraduría no reposa tan sólo en el sistema de elección del Registrador, puesto que también se proyecta hacia el funcionamiento de la entidad y por eso se previó, en forma complementaria y en concordancia con la índole técnica de las funciones encargadas a la Registraduría, un sistema especial de carrera administrativa.

La independencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil es garantía de neutralidad y genera la confianza de los ciudadanos y de quienes participan en el proceso electoral, pues la aplicación de criterios técnicos por parte de personas ajenas a cualquier influencia partidista, evita las posiciones sectarias y aleja el riesgo de parcialidad en la medida en que los encargados de administrar las elecciones desarrollan sus labores de manera políticamente neutral, sin mostrar adhesión hacia alguno de los competidores ni interés en un resultado específico.

Cualquier interferencia mina esa confianza que, aún cuando se manifiesta especialmente en la jornada electoral, se construye y se perfecciona en el devenir institucional, de modo que, como se consolida y se aquilata en el tiempo, se espera que produzca buenos resultados siempre que el electorado sea convocado a expresarse en las urnas.

A la comentada independencia los defensores de la constitucionalidad de las disposiciones atacadas oponen la atribución contemplada en el numeral 1º del artículo 265 de la Constitución, de conformidad con la cual al Consejo Nacional Electoral le corresponde "ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral".

Ciertamente en el esquema institucional vigente la inspección y vigilancia le corresponde al Consejo Nacional Electoral, pero del hecho de que esa atribución la ejerza el Consejo respecto de toda la organización electoral no cabe deducir que la Registraduría Nacional pierda su autonomía o que carezca de un perfil propio.

Como se ha destacado, el carácter autónomo de las entidades que conforman la organización electoral tiene uno de sus signos reveladores en la asignación de funciones separadas a cada una de ellas y sólo se podría entender que la Registraduría es una institución dependiente del Consejo si la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral que a éste le corresponde lograra trastocar el reparto de competencias constitucionalmente fundado e implicara la injerencia del Consejo en los asuntos propios de la Registraduría.

Sin embargo, el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia no comporta el desconocimiento de las competencias confiadas a la Registraduría y al Consejo, aunque en relación con un mismo proceso se prevea un reparto de funciones entre las dos entidades. Así, de conformidad con lo destacado en esta providencia, las competencias del Consejo Nacional Electoral tienen que ver, de una parte, con el proceso electoral y, de otra parte, con los partidos y movimientos políticos en temas tales como el reconocimiento de la personería jurídica, la participación de estas agrupaciones en los medios de comunicación social, la realización de consultas internas y también respecto de otros asuntos relativos a la publicidad, las encuestas, los aportes para el financiamiento de campañas, etc.

En lo atinente al proceso electoral el Consejo tiene unas competencias y a la Registraduría le corresponden otras, pues mientras que la organización de las elecciones, la logística para su celebración y la celebración misma atañen a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la solución de las controversias referentes a los escrutinios generales y a los resultados electorales, junto con la declaratoria de elección y la expedición de las credenciales son funciones asignadas al Consejo Nacional Electoral.

Como se observa, las funciones correspondientes a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral son complementarias, aunque separadas, lo cual indica que cada órgano hace lo que le atañe y que ninguna de las funciones que se les han asignado da margen para la interferencia o intervención de alguno de ellos en los asuntos confiados al otro.

Así pues, la inspección y vigilancia que la Constitución encomienda al Consejo Nacional Electoral no significa desplazamiento o sustitución de la Registraduría en las facultades que se la han discernido, pero ello no significa que, como pretenden los demandantes, la no injerencia se logre a costa de que el Consejo circunscriba el ejercicio de la inspección y vigilancia al exclusivo ámbito de sus atribuciones y de que, correlativamente, a la Registraduría se le reconozcan facultades de inspección y vigilancia respecto de sus funciones.

Y es que la Constitución ha radicado la inspección y vigilancia en cabeza del Consejo Nacional Electoral, la ha calificado de suprema, ha señalado que se ejerce sobre la organización electoral en su conjunto y, aún cuando a la vez, ha diseñado un modelo de organización electoral integrado por dos órganos autónomos, es menester puntualizar que tal autonomía no excluye la coordinación entre ambos y que, justamente, uno de los puntos de común referencia de las funciones que ejercen la Registraduría y el Consejo es la suprema inspección y vigilancia que el Consejo ejerce sobre el conjunto de la organización electoral.

Es de anotar que, al igual que cualquiera otra de las atribuciones que se le confieren en el artículo 265 de la Carta, el Consejo Nacional Electoral ha de ejercer la suprema inspección y vigilancia "de conformidad con la ley" y que de tal modo podrá "velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías".

No hay, por consiguiente, afectación de la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil so pretexto del ejercicio de inspección y vigilancia atribuida al Consejo Nacional Electoral, como, por lo demás, se había entendido antes de la reforma constitucional de 2003, pues ya se señalaba que el Consejo no ejercía "control jerárquico sobre el Registrador Nacional del Estado Civil, pues en sentido estricto aquel Consejo no es superior de este funcionario, ni éste le está subordinado, ya que en el ejercicio de sus funciones actúa con autonomía, al estilo de un gerente técnico" y también "que no pueden ser compartidas, pero si vigiladas e inspeccionadas por el Consejo Nacional Electoral las funciones que para el Registrador Nacional del Estado Civil establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas"⁴⁵.

8.5. El examen de constitucionalidad de las disposiciones demandadas

Teniendo en cuenta las consideraciones previas conviene pasar ahora a decidir sobre la solicitud de inconstitucionalidad que los demandantes han formulado respecto de algunas disposiciones del Decreto 2241 de 1986 y del Decreto 111 de 1996, pues, en su criterio, sus contenidos ya no responden a la configuración constitucional de la Registraduría y del Consejo, sino que resquebrajan esa configuración, fuera de lo cual alteran el modelo de relaciones entre los referidos órganos surgido de la nueva regulación superior de la materia.

Así las cosas, la Sala considera indispensable analizar las disposiciones cuestionadas que básicamente se refieren a cuatro temas, a saber: el personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el cumplimiento de ciertas funciones asignadas a la Registraduría, la cuestión presupuestal en la organización electoral y la facultad de remoción del Registrador Nacional del Estado Civil que el numeral 2º del artículo 12 del Código Electoral le asigna al Consejo Nacional Electoral.

8.5.1. Cargos relacionados con el personal de la Registraduría

En cuanto hace a los reparos relacionados con el personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, es claro que algunos de ellos tienen que ver con la aprobación que el Consejo Nacional Electoral debe impartir a algunos nombramientos que, según la preceptiva demandada, le

corresponde hacer al Registrador, mientras que otras acusaciones se refieren a la participación del Consejo Nacional Electoral en la creación, fusión, supresión de cargos y fijación de sus sueldos y viáticos que son funciones asignadas por el Código Electoral al Registrador Nacional del Estado Civil.

8.5.1.1. Acusaciones relativas a la provisión de algunos cargos en la Registraduría Nacional del Estado Civil

El análisis de los cuestionamientos relativos a la provisión de ciertos cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil no puede hacerse al margen de las modificaciones que en la regulación superior de la materia introdujo el Acto Legislativo No. 01 de 2003, de manera que es indispensable establecer, en términos generales, cuál es el marco surgido de la reforma y proceder después a examinar los argumentos que sustentan los ataques de inconstitucionalidad planteados por los actores.

Tratándose de la designación del personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil el artículo 266 de la Constitución fue reformado para indicar que, en adelante, "la Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa" y a esa carrera administrativa se le denomina "especial", con lo cual se denota, en el caso examinado, su particular origen constitucional.

En relación con la carrera administrativa es reiterada la jurisprudencia de esta Corporación que distingue entre el sistema general y las carreras especiales, distinción cuyo fundamento se encuentra en el artículo 130 superior que le confía a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, con excepción de las que tengan carácter especial.

Los regímenes especiales de carrera administrativa pueden tener su origen en la ley, en la medida en que el legislador, ordinario o extraordinario, "toma la decisión de crearlos a través de leyes o decretos con fuerza de ley", pero también "tienen origen constitucional, en el sentido de que existe un mandato expreso del constituyente para que ciertas entidades del Estado se organicen en un sistema de carrera distinto al general"⁴⁶.

La carrera administrativa en la Registraduría Nacional del Estado Civil tuvo un carácter especial derivado de su origen legal y, como se observa, con posterioridad al Acto Legislativo No. 01 de 2003 mantiene el carácter especial, pero ya no fundado en la ley sino en la expresa previsión constitucional contenida en el artículo 266 de la Carta que, adicionalmente, prevé el ingreso a ella "exclusivamente por concurso de méritos", así como "el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio".

Con base en el anterior recuento normativo conviene señalar que los actores solicitan declarar la inconstitucionalidad del numeral 5º del artículo 12 del Decreto 2241 de 1986 que somete a la aprobación del Consejo Nacional Electoral "los nombramientos de Secretario General, Visitadores Nacionales, Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y Registradores Distritales de Bogotá", bajo el cargo de constituir una injerencia del Consejo en asuntos propios de la Registraduría, injerencia que, a su juicio, resulta contraria al nuevo esquema constitucional.

Ciertamente la instauración de un sistema de carrera especial para el ingreso a la Registraduría Nacional del Estado Civil incide en la regulación de la manera como debe procederse a efectuar los nombramientos en la entidad, puesto que la sola previsión del sistema es suficiente muestra del propósito de dotar a la Registraduría de un mecanismo de provisión de cargos administrado y vigilado por ella misma, de conformidad con la Constitución y con las reglas legales que al efecto se fijen.

Además, lo anterior indica claramente que el acceso al servicio público en la Registraduría Nacional ha de estar sometido a los parámetros del concurso, que, en tanto mecanismo idóneo para establecer los méritos de los aspirantes a las distintas posiciones, arroja resultados en tal grado confiables que los nombramientos hechos con fundamento en esos resultados tornan innecesaria la aprobación o convalidación procedente de instancias ajenas a las encargadas de llevar a cabo la selección.

En efecto, mediante el concurso se busca una calificación del mérito estrechamente vinculada a patrones objetivos, sin que puedan emplearse criterios o factores subjetivos de valoración, para evitar, de tal modo, que el resultado final quede a la disposición o al capricho del nominador, quien, en consecuencia, no podrá desconocerlo ni alegar que es inconveniente proceder a efectuar un determinado nombramiento.

Mantener la exigencia de una aprobación posterior al concurso y a los resultados en él obtenidos desconoce que la propia Constitución estableció ese mecanismo para asegurar que el ingreso a la Registraduría se base en el mérito, introduce una etapa que, fuera de ser extraña al sistema de selección, propicia una ulterior e inadmisible valoración no exenta de consideraciones subjetivas y, por lo tanto, deja los resultados a merced de una entidad distinta de la Registraduría que, se repite, es la institución constitucionalmente facultada para adelantar el concurso y para designar su propio personal conforme al sistema de carrera administrativa especial que la Carta prevé.

Téngase en cuenta, además, que como se consignó en otros apartes de esta providencia, el Constituyente al instaurar un sistema de carrera especial y el consiguiente ingreso mediante concurso a la Registraduría Nacional del Estado Civil tuvo el propósito de sustraer a la entidad de influencias partidistas y que, en ese contexto, la aprobación de los nombramientos por un órgano de composición eminentemente política como el Consejo Nacional Electoral resulta todavía más extraña al nuevo marco constitucional surgido del Acto Legislativo No. 01 de 2003.

Ahora bien, el artículo 266 de la Constitución adicionalmente indica que "los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley", de donde surge que se trata de cargos que pertenecen a la carrera administrativa especial "a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos especial", pues, tratándose de ellos, el Constituyente sólo aludió a la libre remoción, pero no al libre nombramiento. En otros términos, respecto de los cargos de responsabilidad administrativa o electoral el régimen especial constitucionalmente previsto para la Registraduría Nacional del Estado Civil combina el ingreso mediante concurso de méritos y la libre remoción.

La libre remoción es garantía de la confianza que el Registrador Nacional deposite en quienes, habiendo ingresado en virtud del concurso de méritos, desempeñen los cargos de mayor responsabilidad y, de acuerdo con la Constitución, es competencia del legislador precisar cuáles son esos cargos de responsabilidad administrativa o electoral que, aún cuando pertenecen a la carrera, quedan sujetos a la libre remoción, dado que ésta procede "de conformidad con la ley".

Desde luego, para la regulación de la carrera administrativa especial de la Registraduría el legislador está asistido por su potestad de configuración y, dentro de los parámetros constitucionalmente dispuestos y en atención a la naturaleza, a las funciones propias de la Registraduría y a sus fines institucionales, el legislador, conforme lo disponen los artículos 125 y 266 de la Carta, debe clasificar con carácter general los cargos como de carrera, definir los que corresponden a cargos de responsabilidad administrativa o electoral y por excepción, si así lo considera necesario, determinar como de libre nombramiento y remoción algunos empleos que naturalmente no impliquen responsabilidad administrativa o electoral.

En estas hipótesis, dada la autonomía de la Registraduría, no se requiere que los respectivos nombramientos sean aprobados por el Consejo Nacional Electoral, puesto que sería una intervención que desvirtuaría la índole de los cargos definida por el legislador, los motivos y las finalidades que llevan a otorgarlos y también implicaría una injerencia en un asunto administrativo que gira en la órbita de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Empero, la Corte precisa que, salvo las excepciones que disponga la ley, todos los empleos de la Registraduría pertenecen a la carrera administrativa especial y deberán ser provistos mediante concurso de méritos.

Con fundamento en lo considerado la Corporación concluye que es inexcusable el numeral 5º del artículo 12 del Decreto 2241 de 1986, por cuanto es inconstitucional que el Consejo Nacional Electoral apruebe los nombramientos de Secretario General de la Registraduría, de Visitadores Nacionales, de Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y de Registradores Distritales de Bogotá.

Los actores también han solicitado la declaración de inconstitucionalidad de la expresión "con aprobación del Consejo Nacional Electoral" contenida en el artículo 26, numeral 8º del Código Electoral, que le confiere al Registrador la función de nombrar al Secretario General, a los Visitadores Nacionales, a los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y a los Registradores Distritales de Bogotá, contando con la referida aprobación.

En relación con el numeral 8º del artículo 26 se debe recordar que ya se decidió la inexcusabilidad de la expresión "quien será de distinta filiación política a la suya", por las razones que en su lugar se expusieron y, en atención a cuanto se acaba de señalar, idéntica decisión procede respecto de la frase "con aprobación del Consejo Nacional Electoral".

Sin embargo, la Corte observa que aún cuando se declare la inconstitucionalidad de la aprobación, el numeral parcialmente cuestionado deja en manos del Registrador Nacional del Estado Civil el nombramiento del Secretario General, de los visitadores, de los delegados y de los Registradores Distritales de Bogotá, lo cual podría reñir con el ingreso a la Registraduría en virtud del concurso de méritos establecido en el artículo 266 de la Constitución.

En las condiciones anotadas y dado que los restantes apartes del numeral 8º del artículo 26 no fueron objeto de la demanda de inconstitucionalidad, la Corte estima necesario integrar unidad normativa y proceder a su análisis, ya que existe un vínculo estrecho entre los temas abordados en el presente acápite y los que son tratados en los segmentos no demandados, cuya constitucionalidad no parece del todo clara.

En efecto, la duda sobre la constitucionalidad radica en que cabe entender que el Registrador Nacional del Estado Civil puede nombrar a quienes hayan de desempeñar los mencionados cargos, siendo que la Constitución prevé el ingreso por concurso y el legislador no ha dictado el régimen especial que desarrolle el artículo 266 de la Carta, tal como fue modificado por el artículo 15 del acto Legislativo 01 de 2003, ni por supuesto, ha clasificado y definido los cargos correspondientes a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Sobre el particular la Corte advierte que la competencia para nombrar, en estricto sentido le corresponde al Registrador y que al radicar la facultad de nombrar en cabeza del Registrador la disposición examinada no incurre en ningún motivo de inconstitucionalidad. Empero, cabe precisar que se puede nombrar en propiedad o en provisionalidad. Lo primero tiene lugar cuando, habiéndose adelantado un concurso de méritos, se debe designar a quienes se han sometido al concurso y han ganado ese derecho, mientras que el nombramiento provisional se efectúa para el desempeño de empleos de carrera administrativa cuando todavía no se ha adelantado el proceso de selección por méritos.

Así pues, tratándose de nombramientos en propiedad el Registrador Nacional del Estado Civil está vinculado a los resultados del proceso de selección y debe respetarlos, pues el artículo 266 superior establece el ingreso a la Registraduría mediante concurso de méritos. Empero, como no se ha expedido la ley de carrera administrativa especial que concrete el mandato constitucional, la Corte considera que, de conformidad con el Acto Legislativo No. 01 de 2003, actualmente los cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil son de carrera y, en las condiciones que más adelante se precisarán, dispondrá la apertura de un concurso de méritos a fin de que el Registrador pueda iniciar el proceso de selección que le permitirá nombrar en propiedad, sin perjuicio de la posibilidad de nombrar en provisionalidad y proveer, en forma transitoria, los cargos vacantes que correspondan a carrera administrativa, conforme a lo establecido en el Decreto 1014 de 2000, mientras se adelanta el concurso.

No obstante, la Corte debe precisar que los empleados de la Registraduría que actualmente están en carrera administrativa se mantienen en la situación en que se encuentran, pues tienen derecho a su estabilidad y que los servidores que actualmente ocupen en provisionalidad cargos que correspondan a la carrera también tienen derecho a la estabilidad hasta la culminación del concurso, y sólo podrían ser removidos mediante resolución motivada y con el lleno de las demás garantías señaladas por la Corte Constitucional que, respecto de los cargos de carrera ocupados en provisionalidad ha reiterado, en numerosas sentencias, tanto el derecho a la estabilidad como la obligación de expresar en el correspondiente

acto administrativo los motivos por los cuales la autoridad decide retirar del cargo de carrera a quien lo desempeña provisionalmente⁴⁷.

Así las cosas, el analizado numeral 8º sólo es constitucional a condición de entender que los cargos a cuyo nombramiento se refiere son de carrera administrativa especial y, por eso, en la parte resolutiva de esta sentencia se indicará que es exequible, salvo las expresiones "quien será de distinta filiación política a la suya" y "con aprobación del Consejo Nacional Electoral", y en el entendido de que estos cargos son de carrera administrativa especial, de conformidad con el inciso tercero del artículo 266 de la Constitución.

Al condicionamiento anterior la Corte agregará que antes del 31 de diciembre de 2008 el Registrador Nacional del Estado Civil deberá convocar a un concurso de méritos para proveer en propiedad los cargos mencionados en el numeral 8º, porque la integración de la Registraduría Nacional debe ir acoplándose a la normativa constitucional surgida de la reforma introducida por el Acto Legislativo No. 01 de 2003 y más aún tratándose de cargos tan importantes.

No escapa al entendimiento de la Corte que, como se acaba de indicar, la regulación del concurso de méritos que haga posible el ingreso a la carrera administrativa especial de la Registraduría compete al legislador, quien la debe regular atendiendo a las características especiales de la Registraduría, luego si el Congreso de la República adopta la ley que regule el concurso la convocatoria deberá hacerse de la manera como lo indique esa ley. Sin embargo, como puede acontecer que al momento de efectuar la convocatoria todavía no rija una nueva ley, el Registrador, de conformidad con la legislación vigente, podrá expedir una reglamentación que le permita iniciar, dentro del plazo concedido, el concurso de méritos ordenado en la presente sentencia e incluso citar el concurso para otros cargos.

Ya en otras oportunidades la Corte Constitucional ha precisado que ante la ausencia de ley que regule una carrera especial y el respectivo concurso de méritos es posible aplicar la ley general sobre carrera administrativa, pero, en el caso de la Registraduría es menester precisar que en la actualidad existe un régimen especial regulado en el Decreto 1014 de 2000, expedido con base en las facultades conferidas por el numeral 8º de la Ley 573 de 2000 y "por el cual se dictan las normas del régimen específico de la Registraduría Nacional del Estado Civil", que se encuentra actualmente vigente.

Dada la existencia de este régimen, en ausencia de una ley especial que contenga una regulación expedida con base en la reforma constitucional de 2003, el Registrador al expedir la reglamentación y convocar al concurso de méritos deberá atenerse a lo normado en el Decreto 1014 de 2000, que establece un régimen de carrera administrativa especial íntegramente compatible con los artículos 130 y 266 de la Constitución, en la medida en que sustraе la administración y vigilancia de la carrera de la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Resta puntualizar que según reiterada jurisprudencia constitucional el Registrador Nacional del Estado Civil tiene competencia para establecer las bases del concurso, teniendo en cuenta que se trata de una reglamentación de carácter técnico y residual, semejante a la proferida por los presidentes de las altas cortes mediante el Acuerdo 01 de 2007 en relación con el concurso de méritos para elegir Registrador Nacional, pero, eso sí, distinta de la potestad reglamentaria general que le corresponde al Presidente de la República y aún a otras autoridades constitucionalmente autorizadas para expedir reglamentos.

No se trata, entonces, de una autorización para reglamentar la ley en forma general, pues como lo ha enfatizado la Corporación, "de la Constitución se deriva para las autoridades electorales una cierta capacidad reglamentaria, pero la misma tiene carácter residual y subordinado y no puede desconocer la competencia que, en materia de potestad reglamentaria, la Constitución atribuye al Presidente de la República", de manera que "para el cabal cumplimiento de sus cometidos, las autoridades electorales pueden expedir disposiciones de carácter general, pero tal facultad es *residual* porque recae sobre aspectos que, por su nivel de detalle y su carácter puramente técnico y operativo, no hayan sido reglamentados por el Presidente de la República, y *subordinada* porque, en todo caso, no puede contrariar los reglamentos que en el ámbito de su competencia haya expedido el Presidente de la República"⁴⁸.

Así pues, aunque la Constitución no radica expresamente en la organización electoral una competencia que le permita proceder a reglamentar la ley por vía general, a la Registraduría Nacional del Estado Civil le corresponde, "con subordinación a la ley y a los reglamentos, expedir las disposiciones administrativas de carácter general necesarias para el cabal cumplimiento de su función de dirigir y organizar las elecciones (...), pero tales disposiciones administrativas tienen, como se ha señalado, un carácter residual y subordinado"⁴⁹.

Bajo esas condiciones, en otra oportunidad la Corte decretó la exequibilidad de una disposición que le confería a la Registraduría competencia para reglamentar "el derecho de los partidos, movimientos y grupos a modificar la inscripción de la candidatura" y señaló que las autoridades electorales tienen competencias residuales y subordinadas de reglamentación, "en relación con aquellos aspectos meramente técnicos y operativos cuyo desarrollo es indispensable para el cabal cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución les atribuye"⁵⁰.

8.5.1.2. Acusaciones relativas a la creación, fusión, supresión de cargos y fijación de sus sueldos y viáticos

Según lo anunciado, en lo referente al personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil, los demandantes también formulan acusaciones en contra del numeral 6º del artículo 12 del Código Electoral que le asigna al Consejo Nacional Electoral la función de aprobar las resoluciones que dicte el Registrador Nacional del Estado Civil sobre creación, fusión y supresión de cargos, lo mismo que respecto de la fijación de sueldos y viáticos, atacan adicionalmente el numeral 7º del artículo 26 en la parte en que somete a la aprobación del Consejo Nacional Electoral la creación, fusión y supresión de cargos, así como el señalamiento de las asignaciones correspondientes e impugnan, finalmente, la expresión "con aprobación del Consejo Nacional Electoral" contenida en el numeral 16 del artículo 26 que le confiere al registrador la función de fijar los viáticos para las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares, los jurados de votación cuando presten el servicio fuera del lugar donde residen y los empleados de la Registraduría del Estado Civil.

En lo atinente al numeral 6º del artículo 12 la Corte considera que es inconstitucional, porque la creación, fusión y supresión de cargos, así como la fijación de sueldos y viáticos son facultades del legislador y, en todo caso, su cumplimiento debe sujetarse al marco fijado en la ley y no a la aprobación impartida por el Consejo Nacional Electoral.

Sobre este tópico, en primer término es importante recordar que de conformidad con la jurisprudencia de la Corporación las competencias referentes a la creación, fusión y supresión de cargos le corresponden al Congreso que, como "titular de las mencionadas funciones, bien puede en los términos del artículo 150-10 transferirlas de manera transitoria al Presidente de la República para que éste disponga sobre ellas mediante decretos con fuerza de ley".

En segundo lugar conviene llamar la atención acerca de que el artículo 150-23 de la Constitución faculta al Congreso para expedir las leyes "que regirán el ejercicio de las funciones públicas", así como puntualizar que aún el ejercicio de la atribución que el artículo 189-14 de la Carta le confiere al Presidente de la República en materia de creación, fusión y supresión de cargos debe sujetarse a los parámetros establecidos en la ley.

Así las cosas, debe entenderse que las funciones que los numerales 7º y 16 del artículo 26 le asignan al Registrador Nacional del Estado Civil pueden ser cumplidas por éste respecto de la Registraduría Nacional y siempre que ese cumplimiento se ciña al marco previamente proporcionado por el legislador. En ese contexto, se impone la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil en el cumplimiento de las referidas funciones y, en consecuencia, el sometimiento de la creación, fusión o supresión de cargos, así como del señalamiento de las correspondientes asignaciones a la aprobación del Consejo Nacional Electoral desconoce esa autonomía y por eso es inconstitucional.

De conformidad con lo anterior se concluye, entonces, que los numerales 7 y 16 del artículo 26 son exequibles, excepto en lo relativo a la aprobación del Consejo Nacional Electoral.

8.5.2. Cargos relacionados con algunas funciones asignadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil

De acuerdo con las consideraciones vertidas en esta providencia, el artículo 266 de la Constitución ha radicado en la Registraduría Nacional del Estado Civil las funciones relativas al registro civil y a la identificación de las personas, así como "la dirección y organización de las elecciones". Como se desprende del artículo constitucional citado, el ejercicio de estas funciones se debe cumplir de conformidad con la ley y, precisamente, el artículo 75 del Código Electoral autoriza al Registrador Nacional del Estado Civil para fijar las dimensiones y el contenido de la cédula de ciudadanía y de la tarjeta de identidad, pero somete el cumplimiento de esta función a la aprobación del Consejo Nacional Electoral, aprobación que, a juicio de los demandantes, vulnera la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Ciertamente, la Registraduría es una entidad autónoma y aún cuando, en principio, para el cumplimiento de sus funciones no depende de la autorización o aprobación proveniente de otro órgano, no se puede desconocer que la autonomía no es contraria a la necesaria coordinación con el Consejo Nacional Electoral que adquiere especial relevancia en relación con ciertas materias.

Una de las materias que exige la actuación coordinada de los dos órganos que conforman la organización electoral es la referente al documento de identificación de las personas y de los ciudadanos en particular, pues no se trata de un tema aislado o de implicaciones exclusivamente técnicas, ya que del citado documento depende el ejercicio de varios derechos y a causa de ello la cuestión trasciende a muchos ámbitos.

Así pues, dada la incidencia del documento de identidad y en especial de la cédula de ciudadanía en el ejercicio de los derechos y la consecuente trascendencia que el vínculo con los derechos le imprime al tema, las decisiones relativas a la tarjeta de identidad y a la cédula deben ser tomadas de común acuerdo por la organización electoral y, en esa medida, la aprobación por parte del Consejo Nacional Electoral establecida en los términos del artículo 75 del Código Electoral no es contraria a la Constitución.

El artículo 79 del Decreto 2241 de 1986 le permite a la Registraduría señalar "los municipios con más de veinte mil (20.000) cédulas aptas para votar que deben ser divididos en zonas destinadas a facilitar las inscripciones, votaciones y escrutinios" y también en este evento se exige el "previo concepto del Consejo Nacional Electoral". Por su parte, el artículo 85 somete al concepto favorable del Consejo la función de la Registraduría consistente en fijar el número de ciudadanos que podrá sufragar en las distintas mesas de votación y, según los actores, la intervención del Consejo Nacional Electoral prevista tanto en el artículo 79 como en el artículo 85 quebranta la autonomía constitucionalmente garantizada a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La Corte observa que las competencias normadas en los artículos 79 y 85 corresponden a la organización de las elecciones y, por lo tanto, los asuntos tratados en las disposiciones demandadas son del resorte de la Registraduría que está llamada a ejercer esas competencias de manera autónoma, es decir, sin depender de la autorización o del concepto de otro órgano.

Como consecuencia de lo anterior los conceptos previos del Consejo Nacional Electoral, previstos en los artículos 79 y 85 del Código Electoral desconocen la configuración constitucional de la organización electoral, así como la autonomía de la Registraduría en el cumplimiento de sus funciones y constituyen una injerencia del Consejo en las labores de carácter predominantemente técnico encomendadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, razón por la cual los segmentos demandados serán separados del ordenamiento jurídico.

Finalmente, en materia de funciones asignadas al Registrador Nacional del Estado Civil, el numeral 22 del artículo 26 del Código Electoral señala que al Registrador le corresponde cumplir "las demás que le señale el Consejo Nacional Electoral" y los actores consideran que esta cláusula viola la autonomía de la Registraduría.

Acerca de este aspecto la Corte estima que aún cuando el artículo 266 de la Constitución establece que el Registrador Nacional del Estado Civil

"ejercerá las funciones que establezca la ley", es posible entender que el Consejo Nacional Electoral, actuando siempre de conformidad con la ley, puede impartir determinadas órdenes respecto de ciertas funciones que le corresponden a la Registraduría.

En el contexto señalado, el numeral 22 demandado se refiere a órdenes relativas a la realización de elecciones que el Consejo imparte y la Registraduría debe ejecutar, en cuanto órgano encargado de dirigir y organizar las elecciones, como sucede, por ejemplo, cuando a instancias de los partidos políticos el Consejo Nacional Electoral aprueba la realización de una consulta y, en consecuencia, dispone que la Registraduría lleve a cabo la consulta.

En definitiva las órdenes a las que se refiere el numeral demandado son impartidas por el Consejo para que la Registraduría, dentro de la órbita de sus competencias constitucional y legalmente definidas, adelante labores de tipo operativo dirigidas a la realización de elecciones y, por lo tanto, la disposición demandada no contradice la Constitución.

8.5.3. Cargos relacionados con la cuestión presupuestal en la organización electoral

A la cuestión presupuestal se refieren el numeral 4 del artículo 12 que le asigna al Consejo Nacional Electoral la función de "Aprobar el presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil, así como sus adiciones, traslaciones, créditos y contracreditos" y el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 que en su literal b) determina la inclusión, dentro del presupuesto de gastos, de las apropiaciones para "la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral".

Los demandantes estiman que las anotadas previsiones desconocen la autonomía de la Registraduría y del Consejo y, en consecuencia, piden que se declare la inconstitucionalidad de la función prevista en el numeral 4º demandado y de la inclusión del Consejo Nacional Electoral en el presupuesto de gastos correspondiente a la Registraduría prevista en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996.

Como ha apuntado la Corte, la autonomía es una cualidad que distingue a quien es capaz de decidir por sí mismo y se predica de la persona individualmente considerada y también de las entidades u organismos públicos. Una de las principales características inherentes a la autonomía es la facultad de autogobierno, de la cual hace parte la autodeterminación administrativa, jurídica y presupuestal que les procure a las entidades autónomas "la consecución de los altos objetivos que les ha trazado el constituyente"⁵¹.

No obstante, si bien la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral son autónomos, esa autonomía no implica la total inexistencia de relaciones entre las dos entidades que, al fin de cuentas, son miembros de una misma organización y deben actuar coordinadamente. En este orden de ideas y dado que la Constitución no configuró un sistema de separación presupuestal, nada se opone a que haya un presupuesto de toda la organización electoral y a que la iniciativa presupuestal propicie un diálogo alrededor del respectivo proyecto.

Como se desprende de la Ley orgánica del presupuesto y en particular del artículo 11 del Decreto 111 de 1996 que ha sido demandado en forma parcial, el presupuesto de la organización electoral tiene dos secciones o componentes, uno de ellos es el relativo al Consejo Nacional Electoral y el otro es el referente a la Registraduría Nacional del Estado Civil y, aún cuando hagan parte de un solo presupuesto, lo importante es que se respete tanto la iniciativa, como la estimación que hagan los órganos respecto de los recursos que cada uno de ellos requiera.

Así pues, a la Registraduría le corresponde presentar un proyecto de presupuesto y, en razón de la autonomía predictable de cada una de las entidades, la aprobación que imparte el Consejo Nacional Electoral a ese proyecto no recae sobre el presupuesto de gastos correspondiente a la Registraduría, sino sobre la sección del proyecto que tiene que ver con el Consejo Nacional Electoral.

La coordinación de las entidades se cumple de la manera indicada y sin menoscabo de la autonomía de ninguno de los dos órganos o de la unidad del presupuesto. En cualquier caso, el Congreso de la República es el llamado a aprobar el presupuesto y, una vez que el legislador lo apruebe, el principio de legalidad del gasto público obliga a ejecutar las partidas tal y como se hayan aprobado, de tal modo que la Registraduría Nacional del Estado Civil no podrá destinar las partidas asignadas al Consejo Nacional Electoral a fines distintos de los aprobados por el legislador.

En las condiciones que se dejan expuestas la competencia atribuida al Consejo Nacional Electoral por el numeral 4º del artículo 12 del Código Electoral se ajusta a la Constitución y, en consecuencia, el mencionado numeral será declarado exequible en el entendido de que la aprobación se refiere a la sección del anteproyecto de presupuesto de la organización electoral correspondiente al Consejo Nacional Electoral.

Por su parte, el artículo 11, literal b) del Decreto 111 de 1996 establece que el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones debe contener las apropiaciones para la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral" y, como se desprende de la demanda, el motivo por el cual se solicita declarar la inconstitucionalidad es la inclusión del Consejo Nacional Electoral en el presupuesto de gastos de la Registraduría. De conformidad con las consideraciones precedentes la anotada inclusión no desconoce la Constitución y, por lo tanto, la expresión "que incluye", perteneciente al artículo 11, literal b) del Decreto 111 de 1996 también será declarada exequible.

8.5.4. Cargos relacionados con la remoción del Registrador Nacional del Estado Civil

Finalmente, especial atención merece la facultad que el numeral 2º del artículo 12 del Código Electoral le otorga al Consejo Nacional Electoral para remover al Registrador Nacional del Estado Civil. A juicio de los actores esta facultad de remoción quebranta la autonomía de la Registraduría, mas aún si el Registrador Nacional es elegido mediante concurso y, para sustentar la inconstitucionalidad que según ellos se presenta, piden declarar que, en virtud del régimen de carrera, la remoción del Registrador no le corresponde al Consejo Nacional Electoral sino a los presidentes de las altas cortes que lo eligen, solicitud a la que se suma el Procurador General de la Nación.

Para resolver el asunto así planteado en primer término se debe considerar que el numeral 2º del artículo 265 de la Carta le asigna al Consejo Nacional Electoral la función de "Elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil, luego la remoción del Registrador por el Consejo tendría expreso soporte constitucional. Sin embargo, el Jefe del Ministerio Público considera que existe "una contradicción técnico legal, fruto del mantenimiento incorrecto del citado precepto, porque realmente la intención del Constituyente derivado al momento de expedir el Acto Legislativo 01 de 2003 fue vedarle al Consejo Nacional Electoral la función de nombrar y remover al Registrador Nacional del Estado Civil, por lo cual es un contrasentido asumir que dicha función permanece en el ordenamiento constitucional".

Ciertamente en lo tocante a la elección del Registrador Nacional del Estado Civil es claro que existe la contradicción que el Procurador anota, pues el Constituyente tuvo el propósito de sustraer la elección del Registrador Nacional del Estado Civil del dominio del Consejo Nacional Electoral, como quedó expresamente plasmado en el artículo 266 superior que establece un nuevo mecanismo para realizar esa elección y, por lo tanto, la prescripción referente a la elección del Registrador contenida en el numeral 2º del artículo 265 superior debe entenderse derogada por la disposición posterior.

Dudosos es, sin embargo, que la comentada derogación alcance a todo el numeral y en concreto a la facultad de remoción radicada en cabeza del Consejo Nacional Electoral, pues, tal y como ha sido documentado en esta providencia, del análisis de los antecedentes del Acto Legislativo No. 01 de 2003 se deduce que fue una preocupación del Congreso de la República acordar una fórmula para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, mas no hay evidencia de ese mismo interés en lo relativo a la remoción del citado funcionario y, en realidad, es vana la búsqueda de algún dato que revele fehacientemente cuál fue el propósito del Constituyente en relación con este aspecto.

Como se anotó, durante el trámite del Acto Legislativo No. 01 de 2003 se propuso la derogación total del artículo 265 de la Constitución, bajo el entendimiento de que la reforma debía establecer con claridad cuáles funciones se le asignaban al Consejo Nacional Electoral y cuáles a la Registraduría, pero, finalmente, el Congreso mantuvo el artículo 265 de la Carta en su redacción original y en ninguno de los preceptos superiores reformados aparece previsión expresa sobre la remoción del Registrador, luego, en consecuencia, debe entenderse que esa función la conserva el Consejo Nacional Electoral, pues no fue derogada.

De acuerdo con lo visto, en contra de la anterior conclusión los demandantes y el Procurador sostienen que, en virtud del paralelismo de las formas, al haberse previsto la elección del Registrador Nacional del Estado Civil mediante un concurso de méritos, la competencia para removerlo de su cargo corresponde a los nominadores y que, por consiguiente, los presidentes de las altas cortes tienen a su cargo la remoción, siendo ésta la única fórmula que, a juicio de los actores, es compatible con la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues, según la nueva conformación constitucional de la organización electoral, no resulta lógico mantener en cabeza del Consejo Nacional Electoral una competencia que tenía pleno sentido cuando el Consejo era el encargado de designar al Registrador, mas no ahora cuando la elección se ha confiado a los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado mediante la realización de un concurso de méritos.

Empero, no se puede perder de vista que la facultad de remover al Registrador es una competencia y que como competencia que es debe estar prevista en forma expresa. Esta situación dificulta la asignación de la mentada competencia a los presidentes de las altas Cortes por vía interpretativa y, fuera de esto, tampoco cabe ignorar que la remoción ha de efectuarse en las condiciones legalmente previstas y que la Constitución y la Ley 1134 de 2007 sólo le asignan a los presidentes de las altas Cortes facultades relativas al concurso de méritos para la elección del Registrador.

En las condiciones anotadas, la única previsión constitucional sobre la remoción del Registrador es la contenida en el numeral 2º del artículo 265 de la Constitución y esa previsión superior le sirve de sustento a la función establecida en el numeral 2º del artículo 12 del Código Electoral, en el cual se condiciona la remoción a la parcialidad política del Registrador y a la configuración de "cualesquiera de las causales establecidas en la ley".

Así pues, para responder el cargo de inconstitucionalidad planteado en la demanda es menester comparar el numeral acusado con el numeral 2º del artículo 265 de la Carta y para ello la Corte debe establecer, en primer término, cuál es el alcance de la facultad de remoción constitucionalmente contemplada y luego decidir sobre la disposición cuestionada y, en particular, sobre las causales que, de acuerdo con su tenor literal, pueden dar lugar a que el Registrador Nacional del Estado Civil sea removido de su cargo.

En cuanto al alcance de la facultad de remoción, los demandantes estiman que involucra la apreciación de las causales, así como la decisión acerca de la configuración de la respectiva causal y por eso advierten que el mantenimiento de la aludida facultad en cabeza del Consejo Nacional Electoral es incongruente con la regulación constitucional de la organización electoral proveniente del Acto Legislativo No. 01 de 2003 y, especialmente, con la autonomía reconocida a la Registraduría Nacional del Estado Civil que podría verse afectada con motivo de un ejercicio de la comentada facultad fundado en intereses partidistas o de grupo.

La remoción comporta retirar a un servidor público que ha sido destituido del cargo que venía ocupando y, desde luego, no es un acto al que pueda procederse en forma inconsulta o repentina, pues ha de estar precedida del cumplimiento de los procedimientos legales y de una decisión producida al término de actuaciones jurídicamente reguladas que le sirvan de fundamento a la orden de separar definitivamente del servicio a un determinado funcionario.

Adelantar los procedimientos jurídicamente dispuestos para resolver sobre la destitución de un funcionario le corresponde a la autoridad que según lo preceptuado en el ordenamiento es competente para ello y, tratándose del Registrador Nacional del Estado Civil, como es un funcionario de período está sometido al régimen disciplinario y, por lo tanto, la correspondiente autoridad disciplinaria es la llamada a hacer las

averiguaciones del caso, a llevar a cabo el proceso y a decidir, de conformidad con lo establecido, si lo destituye o no.

Sólo si como resultado del proceso disciplinario, o de algún otro proceso que también tenga prevista la sanción de destitución, ésta se le impone al Registrador Nacional del Estado Civil procederá su remoción del cargo y nada impide que al Consejo Nacional Electoral se le solicite hacer efectiva esa remoción.

Así pues, previo el respectivo proceso disciplinario que debe adelantar el órgano de control al que constitucionalmente le corresponde ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de los servidores públicos o el adelantamiento de algún otro proceso que culmine en una orden de destitución podrá procederse a cumplir la orden mediante la remoción que comporta la desvinculación definitiva del cargo y que en el caso del Registrador Nacional del Estado Civil puede ser confiada al Consejo Nacional Electoral, pues la remoción no es más que un acto debido que le corresponde proferir al Consejo en cumplimiento de una decisión adoptada por la autoridad competente al término de un proceso disciplinario o de cualquier otro proceso judicial que conduzca a la destitución.

En cuanto a las causales que según el demandado numeral 2º del artículo 12 dan lugar a la remoción es menester indicar que "las establecidas en la ley" hacen referencia a aquellas que en la legislación vigente dan lugar a la destitución del Registrador y a la iniciación del proceso disciplinario o judicial susceptible de concluir con la imposición de esa sanción y, por lo tanto, la Corte no detecta ningún motivo de inconstitucionalidad en esa referencia.

Cosa distinta sucede con la causal de remoción "por parcialidad política", pues, de una parte, el numeral acusado la agrega a las causales contempladas en el régimen disciplinario y, de otra parte, no es una causal lo suficientemente determinada, pues genera incertidumbre acerca de las hipótesis que darían lugar a su configuración y ello la coloca en abierta contradicción con las exigencias del principio de legalidad e impone la declaración de su inconstitucionalidad.

La indeterminación y vaguedad de la expresión es de tal grado que deja un considerable margen a la apreciación subjetiva de la conducta desplegada, sin que el precepto cuestionado o cualquiera otro del ordenamiento establezcan criterios objetivos que en forma razonable permitan concretar la hipótesis normativa y fijar el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados⁵².

Siendo así, la Corte declarará exequible el numeral 2º del artículo 12 del Código Electoral, salvo la expresión "por parcialidad política o" que será declarada inexequible y condicionará la exequibilidad a que se entienda que la remoción es un acto debido proferido por el Consejo Nacional Electoral, en cumplimiento de una decisión adoptada por autoridad competente en un procedimiento disciplinario o proceso judicial.

9. Exhorto dirigido al Congreso de la República

El análisis que a propósito de la demanda se ha adelantado le deja a la Corte la convicción de que la legislación electoral vigente no responde a las exigencias surgidas de la regulación superior de la materia contenida en la Constitución de 1991 y el desfase se torna todavía más patente después de la reforma constitucional adoptada mediante el Acto Legislativo No. 01 de 2003.

Es evidente que un Código Electoral anterior a la Carta de 1991 fue expedido en atención a circunstancias políticas muy distintas a las actuales y bajo el esquema constitucional entonces en vigor, cuyas diferencias con el orden superior que rige desde 1991 son más que notables.

Tanto la variación del modelo constitucional, profundizada después del año 2003, como las hondas transformaciones a las que ha asistido el país en materia política aconsejan la actualización de la regulación legal de las cuestiones electorales y esa actualización adquiere connotaciones de urgencia cuando se verifica, como lo ha hecho la Corte en esta sentencia, la importancia del tema electoral para la realización del modelo de democracia participativa que es uno de los principios fundantes del actual ordenamiento constitucional.

En efecto, el análisis de los distintos cargos de inconstitucionalidad formulados en la demanda le permite a la Corte advertir que el nuevo modelo de organización electoral, adoptado por la Constitución a partir de la reforma del año 2003, sólo podrá funcionar en forma adecuada si el ordenamiento legal responde a las transformaciones operadas en la normatividad superior. La Corporación considera que se requiere proceder, de manera urgente, a una actualización legislativa de la materia electoral, pues el desfase entre la legislación vigente y el actual esquema constitucional ha quedado evidenciado en aspectos de gran relevancia relativos a la estructura de la organización electoral y a la función pública en el seno de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En cuanto hace a la organización electoral, sin pretender una indicación exhaustiva de las materias que ameritan una nueva regulación legislativa, el examen que la Corte ha realizado permite sostener que es necesario definir legalmente el modelo de organización electoral adoptado, señalar la naturaleza jurídica, el objeto y la conformación del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, establecer las funciones de cada uno de estos organismos, sentar las bases de las relaciones que deben existir entre ellos y precisar el sentido y el alcance de la función de inspección y vigilancia asignada al Consejo Nacional Electoral.

Tratándose de la función pública en el seno de la Registraduría Nacional del Estado Civil es claro que del estudio adelantado por la Corporación cabe concluir que se requiere concretar cuanto antes los mandatos constitucionales en materias tales como las modalidades de vinculación, la clasificación de los distintos servidores públicos, el señalamiento de los cargos de responsabilidad administrativa y electoral, el régimen de ingreso, la carrera administrativa especial, las situaciones administrativas y el retiro, en especial el flexible al cual se refiere el artículo 266 superior, entre otros temas.

Siempre que la Corte se ha percatado de la necesidad de actualizar mediante una nueva ley el tratamiento de algún tema o de adaptar las disposiciones vigentes a nuevas realidades o a cambios constitucionales posteriores a la expedición de los preceptos legales, ha dirigido

exhortos al Congreso de la República para que proceda a proporcionar una nueva regulación que supere los inconvenientes señalados⁵³.

Con la deferencia que siempre ha tenido por el legislador y por su potestad de configuración, en esta oportunidad la Corporación estima indispensable dirigirse al Congreso de la República para que proceda a tramitar y a expedir la ley que armonice el Código Electoral con el modelo de organización electoral adoptado por la Constitución de 1991 y con la reforma expedida mediante el Acto Legislativo No. 01 de 2003, prestando particular atención a la carrera administrativa especial prevista en el artículo 266 de la Carta Política y, dado que es urgente contar con una nueva regulación, la Corte exhorta al Legislador a fin de que profiera la respectiva ley antes del 16 de diciembre de 2008, todo lo cual se consignará en la parte resolutiva.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO. Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo en relación con el numeral 1º del artículo 12 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral", debido a que lo ha derogado la Ley 1134 de 2007 "Por el cual se organiza el concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Nacional".

SEGUNDO. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 10 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral".

TERCERO. Declarar EXEQUIBLE el numeral 2º del artículo 12 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral", salvo la expresión "por parcialidad política o" que se declara INEXEQUIBLE, y en el entendido de que la remoción es un acto debido que profiere el Consejo Nacional Electoral, en cumplimiento de una decisión adoptada por autoridad competente en un procedimiento disciplinario o proceso judicial.

CUARTO. Declarar EXEQUIBLE el numeral 4º del artículo 12 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral" en el entendido de que la aprobación se refiere a la sección del anteproyecto de presupuesto de la organización electoral correspondiente al Consejo Nacional Electoral.

QUINTO. Declarar INEXEQUIBLES los numerales 5º y 6º del artículo 12 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral".

SEXTO. Declarar INEXEQUIBLE la expresión "con aprobación del Consejo Nacional Electoral, contenida en los numerales 7º y 16 del artículo 26 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral".

SEPTIMO. Declarar EXEQUIBLE el numeral 8º del artículo 26 del Decreto 2241 de 1986, salvo las expresiones "quien será de distinta filiación política a la suya" y "con aprobación del Consejo Nacional Electoral", que se declaran INEXEQUIBLES, y en el entendido de que estos cargos son de carrera administrativa especial, de conformidad con el inciso tercero del artículo 266 de la Constitución y que el Registrador Nacional del Estado Civil deberá convocar antes del 31 de diciembre de 2008, a un concurso de méritos para proveerlos.

OCTAVO. Declarar EXEQUIBLE el numeral 22 del artículo 26 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral".

NOVENO. Declarar INEXEQUIBLE la expresión "de filiación política distinta", contenida en los artículos 32 y 40 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral".

DECIMO. Declarar INEXEQUIBLE la expresión "de distinta filiación política", contenida en el párrafo del artículo 47 y en el artículo 157 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral".

UNDECIMO. Declarar EXEQUIBLE la expresión "con aprobación del Consejo Nacional Electoral", contenida en el artículo 75 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral".

DUODECIMO. Declarar INEXEQUIBLE la expresión "previo concepto del Consejo Nacional Electoral", contenida en el artículo 79 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral".

DECIMOTERCERO. Declarar INEXEQUIBLE la expresión "previo concepto favorable del Consejo Nacional Electoral", contenida en el artículo 85 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral".

DECIMOCUARTO. Declarar INEXEQUIBLES las expresiones "pertenecientes a diferentes partidos políticos" y "aún en aquellos lugares donde únicamente haya afiliados a una sola agrupación partidista. En este caso se nombrarán como jurados de otros partidos a ciudadanos de lugares próximos y para ello podrá requerirse la colaboración de las autoridades y de las directivas políticas", contenidas en el artículo 101 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral".

DECIMOQUINTO. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 102 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral".

DECIMOSEXTO. Declarar EXEQUIBLE el artículo 149 del Decreto 2241 de 1986, "Por el cual se adopta el Código Electoral", salvo los incisos segundo y tercero que se declaran INEXEQUIBLES.

DECIMOSEPTIMO. Declarar EXEQUIBLE la expresión "que incluye", contenida en el literal b) del artículo 11 del decreto 111 de 1996, "Por el cual

se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

DECIMOCTAVO. EXHORTAR al Congreso de la República, para que antes del 16 de diciembre de 2008, profiera la ley que tenga por objeto armonizar el Código Electoral con el modelo de organización electoral adoptado por la Constitución de 1991, con la reforma expedida mediante el Acto Legislativo 01 de 2003 y en particular, la reglamentación de la carrera administrativa especial prevista en el artículo 266 de la Carta Política.

Cópíese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

CON ACLARACIÓN DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Ver Cuaderno 1, folio 8.

2 El Decreto 111 de 2006 en sus artículos 36 y 38 dispone literalmente lo siguiente:

"ARTICULO 36. El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional.

En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda (Ley 38/89, artículo 23, Ley 179/94, artículo 16)"

"ARTICULO 38. En el Presupuesto de Gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan:

a) A créditos judicialmente reconocidos;

- b) A gastos decretados conforme a la ley;
- c) Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueron aprobadas por el Congreso Nacional,
- d) A las leyes que organizan la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública (Ley 38/89, artículo 24. Ley 179/94, artículos 16, 55 *inciso 1 y 4, artículo 71*).

3 Si bien el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronuncia acerca de la violación del artículo 11 de la Constitución Política de 1991, es necesario aclarar que los demandantes no acusaron el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 por violación a la norma constitucional mencionada.

4 Cuaderno Principal, folio 93.

5 Cuaderno Principal, folio 110.

6 Cuaderno principal, folio 116.

7 La Observación General N° 25 del Comité General de las Naciones Unidas establece lo siguiente: "La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos".

8 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994. M .P. Hernando Herrera Vergara.

9 *Ibídem*.

10 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-527 de 1992. M. P. Fabio Morón Díaz.

11 *Ibídem*.

12 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara.

13 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

14 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

15 Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 21 de octubre de 2005. Radicación 11001-03-28-000-2004-00035-01 (3624). Consejera Ponente María Nohemí Hernández Pinzón.

16 Cfr. Acta No. 20 de la sesión ordinaria del Senado de la República correspondiente al día 30 de octubre de 2002. Gaceta del Congreso No. 526 del 20 de noviembre de 2002, pág. 13.

17 *Ibídem*, pág. 12.

18 Cfr. Ponencia para primer debate en segunda vuelta al proyecto de Acto Legislativo No. 136 de 2002 Cámara, 001 de 2002 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo 03 y 07 de 2002. Gaceta del Congreso No. 146 del 3 de abril de 2003, pág. 3.

19 Cfr. Acta No. 10 de 2002 de la Sesión de la Comisión Primera del Senado de la República de octubre 16 de 2002. Gaceta del Congreso No. 103 del 11 de marzo de 2003, pág. 30.

20 Cfr. Acta No. 20 de la sesión ordinaria del Senado de la República correspondiente al día 30 de octubre de 2002. Gaceta del Congreso No. 526 del 20 de noviembre de 2002, pág. 13.

21 Cfr. Acta No. 49 de la sesión ordinaria del Senado de la República correspondiente al día 23 de abril de 2003. Gaceta del Congreso No. 189 del 7 de mayo de 2003, pág. 4.

22 Cfr. Acta No. 25 de 2003 de la Sesión de la Comisión Primera del Senado de la República de abril 2 de 2003. Gaceta del Congreso No. 200 del 13 de mayo de 2003, pág. 6.

23 Cfr. Decreto Legislativo No. 0247 de 1957 "sobre plebiscito para una reforma constitucional, arts. 2 y 4.

24 Cfr. Acto Legislativo No. 1 de 1959, art. 6.

25 Cfr. Acta No. 25 de 2003 de la Sesión de la Comisión Primera del Senado de la República de abril 2 de 2003. Gaceta del Congreso No. 200 del 13 de mayo de 2003, pág. 12.

26 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-636 de 1996. M. P. Hernando Herrera Vergara.

27 Cfr. Acta No. 08 de 2002 de la Sesión de la Comisión Primera del Senado de la República de octubre 3 de 2002. Gaceta del Congreso No. 101 del 11 de marzo de 2003, pág. 24.

28 Cfr. Acta No. 10 de 2002 de la Sesión de la Comisión Primera del Senado de la República de octubre 16 de 2002. Gaceta del Congreso No. 103 del 11 de marzo de 2003, pág. 29.

29 *Ibídem*.

30 Consultese la intervención del Senador Rodrigo Rivera Salazar en la sesión de la Comisión Primera del Senado de la República, transcrita en el Acta No. 25 de abril 2 de 2003. Gaceta del Congreso No. 200 del 13 de mayo de 2003, pág. 6.

31 Véase la intervención del Senador Antonio Navarro Wolff en la sesión de la Comisión Primera del Senado de la República, transcrita en el Acta No. 10 de octubre 16 de 2002. Gaceta del Congreso No. 103 del 11 de marzo de 2003, pág. 29.

32 Cfr. Gaceta del Congreso No. 146 del 3 de abril de 2003, pág. 3.

33 Cfr. Acta No. 20 de la sesión del Senado de la República del 30 de octubre de 2002. Gaceta del Congreso No. 526 del 20 de noviembre de 2002, pág. 13.

34 Cfr. Gaceta del Congreso No. 567 del 6 de diciembre de 2002, pág. 3.

35 Intervención del Senador Carlos Gaviria Díaz en la sesión plenaria del Senado de la República del 30 de octubre de 2002. Gaceta del Congreso No. 526 del 20 de noviembre de 2002, pág. 14.

36 Consultese la intervención del Senador Rodrigo Rivera Salazar en la sesión de la Comisión Primera del Senado de la República, transcrita en el Acta No. 25 de abril 2 de 2003. Gaceta del Congreso No. 200 del 13 de mayo de 2003, pág. 6.

37 Cfr. Gaceta del Congreso No. 146 del 3 de abril de 2003, pág. 23.

38 Consultese la intervención del Senador Rodrigo Rivera Salazar en la sesión de la Comisión Primera del Senado de la República, transcrita en el Acta No. 25 de abril 2 de 2003. Gaceta del Congreso No. 200 del 13 de mayo de 2003, pág. 6.

39 Intervención del Senador Antonio Navarro Wolff en la sesión de la Comisión Primera del Senado de la República del 3 de octubre de 2002. Gaceta del Congreso No. 101 del 11 de marzo de 2003, pág. 13.

40 Intervención del Senador Andrés González Díaz. Acta No. 49 de la sesión ordinaria del Senado de la República correspondiente al día 23 de abril de 2003. Gaceta del Congreso No. 189 del 7 de mayo de 2003, pág. 4.

41 Consultese la intervención del Senador Rodrigo Rivera Salazar en la sesión de la Comisión Primera del Senado de la República, transcrita en el Acta No. 25 de abril 2 de 2003. Gaceta del Congreso No. 200 del 13 de mayo de 2003, pág. 6.

42 *Ibídem*.

43 Intervención del Senador Carlos Holguín Sardi en la Comisión Primera del Senado de la República. Acta No. 10 de octubre 16 de 2002. Gaceta del Congreso No. 103 del 11 de marzo de 2003, pág. 29

44 Cfr. Gaceta del Congreso No. 189 del 7 de mayo de 2003, pág. 18.

45 Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 12 de diciembre de 1996. Radicación No. 917. Consejero Ponente Javier Henao Hidrón.

46 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1230 de 2005. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

47 Véanse por todas, las Sentencias C-064 de 2007. M. P. Rodrigo Escobar Gil y T951 de 2004. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

48 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-307 de 2004. M. P. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra.

49 *Ibídem*.

50 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1153 de 2005. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

51 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-402 de 2001. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

52 Véase, por ejemplo, la Sentencia C-406 de 2004. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

53 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-436 de 1994 y C-016 de 2004.

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 06:32:25