

Bogotá, junio de 2007

Honorables Magistrados
SALA PLENA
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Ref.: Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 10 y 102 en su totalidad, y parcialmente contra los artículos 12, 26, 32, 40, 47, 75, 79, 85, 101, 149 y 157 del Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral Colombiano).

Nosotros, RODRIGO UPRIMNY YEPES, MARIA PAULA SAFFON SANÍN y NATHALIA CAROLINA SANDOVAL ROJAS, miembros del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –DeJuSticia-, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, mayores de edad, en nuestra condición de ciudadanos en ejercicio, interponemos **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**, en los términos del numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política y del decreto 2067 de 1991, contra los artículos 10 y 102 en su totalidad, y parcialmente contra 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*”, por violación del preámbulo y de los artículos 1, 113, 120, 125, 209 y 266 de la Constitución Política de Colombia (C.P), así como del artículo 21 numeral 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que, de conformidad con el artículo 93 de la Constitución, forman parte del bloque de constitucionalidad.

Para fundamentar la presente acción de inconstitucionalidad, transcribiremos literalmente las normas demandadas y subrayaremos los apartes de las mismas que demandamos (I); indicaremos por qué la Corte Constitucional es competente para conocer esta acción de inconstitucionalidad (II); señalaremos las normas constitucionales que consideramos infringidas por las normas acusadas (III); plantearemos las razones por las cuales estimamos que estas normas constitucionales son violadas (IV); solicitaremos que se otorgue a esta demanda el trámite de urgencia nacional (V); formularemos la solicitud de fondo de la demanda (VI) e indicaremos el lugar en donde podemos ser notificados (VII).

I. NORMAS ACUSADAS COMO INCONSTITUCIONALES

Los apartes de las normas que consideramos vulneran la Constitución Política de Colombia se encuentran subrayados dentro de la transcripción literal de los artículos:

**“Decreto 2241 de 1986
(Junio 15)**

“Por el cual se adopta el Código Electoral”

El Presidente de la República de Colombia,

En uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 96 de 1985, previo dictamen del Consejo de Estado,

DECRETA:

(...)

“Artículo 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.

(...)

Artículo 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 los recursos que interpongan contra las decisiones de sus delegados para los escrutinios generales, resolver sus desacuerdos y llenar sus vacíos u 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.

Par. El Consejo Nacional Electoral cumplirá las funciones que otras leyes asignaban o asignen a la corte electoral.

(...)

Artículo 26. 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 período de dos años.

9. Aprobar los nombramientos de registradores de las capitales de departamentos y de aquellas ciudades que tengan más de cien mil (100.000) 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 e inspecciones de policía 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 tarjeta 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 correspondan 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, y
22. Las demás que le señale el Consejo Nacional Electoral.
(Nota: Modificado por la Ley 6 de 1990 artículo 1°).

(...)

Artículo 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 del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Nacional, a nivel seccional.

(...)

Artículo 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.

(...)

Artículo 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.

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

(...)

Artículo 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.

(...)

Artículo 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.

(...)

Artículo 85. (Modificado ley 6 de 1990 art. 9) La Registraduría Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional Electoral, fijará el número de ciudadanos que podrá 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 enviará a las respectivas mesas de votación la lista de cédulas con las que no se puede sufragar.

(...)

Artículo 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.

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

(...)

Artículo 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 aquellos, 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.

(...)

Artículo 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 o registradores de instrumentos públicos para integrar las comisiones escrutadoras, los tribunales superiores las complementarían con personas de reconocida honorabilidad.

Los registradores distritales y municipales actuarán como secretarios de las comisiones escrutadoras.

II. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda de inconstitucionalidad contra las normas antes transcritas, en virtud del numeral 5 del artículo 241 de la Constitución, ya que el decreto 2241 de 1986 “*por el cual se adopta el código electoral*” fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República a través de la ley 96 de 1985.

III. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

Los apartes acusados de las normas del decreto 2241 de 1986 antes transcritas violan lo dispuesto en el preámbulo y en los artículos 1, 113, 120, 125, 209 y 266 de la Constitución Política de Colombia, en lo que se refieren a los derechos de participación política, los principios del Estado Social de Derecho y la organización electoral. Igualmente, las normas acusadas vulneran el artículo 21 numeral 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que, de conformidad con el artículo 93 de la Carta, forman parte del bloque de constitucionalidad.

IV. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Las normas demandadas hacen referencia a diferentes aspectos relacionados con la organización electoral y, específicamente, con la Registraduría Nacional del Estado Civil. En nuestro concepto, todas las normas acusadas contrarían aspectos que la misma Corte Constitucional ha señalado como fundantes del Estado Social de Derecho, del orden jurídico vigente y del modelo de organización electoral contenido en la C.P.

Para demostrar lo anterior, la presentación de las razones de la violación se encuentra dividida en dos partes. En la primera parte, desarrollaremos una fundamentación teórico-constitucional dedicada a examinar la naturaleza y el contenido del derecho fundamental a *la participación*

política, de los *principios constitucionales* estructurales en los cuales se fundamenta dicho derecho, y de los *órganos y procedimientos* consagrados también a nivel constitucional, cuya existencia resulta necesaria para materializar estos principios y aquel derecho. En la segunda parte, expondremos la manera como el derecho a la participación política, los principios en los que se fundamenta y los órganos y procedimientos constitucionales que pretenden materializarlos son vulnerados por cada una de las disposiciones acusadas.

1. La participación política en la Constitución Política de Colombia

La participación política es un concepto central en la Constitución. De un lado, de ella emana el propio texto, pues la elaboración de una nueva Constitución para Colombia surgió como respuesta a procesos de intervención de la sociedad política, lo que quedó plasmado en el preámbulo al afirmarse: “*El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano (...) promulga la siguiente CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA*”. De otro lado, la participación política es reconocida por diferentes disposiciones de la Carta, desde el artículo 40 en el que se establece el derecho fundamental de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pasando por una serie de normas que consagran los cargos de elección popular (art. 260) y las mayorías electorales (v.g art. 190), hasta llegar al derecho al voto (art. 258) y a la organización electoral (art. 264).

Lo anterior se explica si se entiende que uno de los puntos centrales del constitucionalismo moderno es la democracia como mecanismo de autogobierno, y que ella sólo es viable si los ciudadanos expresan su voluntad política interviniendo en la conformación del gobierno. Como expresión de esa centralidad, la participación política tiene un contenido constitucional concretado en derechos, principios y órganos y procedimientos, por medio de los cuales se pretende lograr la plena vigencia de la democracia.

A. Los derechos de participación política

La participación política es, en primer lugar, un *derecho*. Las facultades de estar representado en el lugar en el que se toman las decisiones respecto del gobierno, de elegir a esos representantes y controlar el ejercicio de su poder, y de ser elegido como representante del pueblo ha madurado a lo largo del proceso de constitución de los estados modernos y se ha configurado como una de las primeras conquistas de los pueblos.

En el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la participación política está consagrada como un derecho propio de la condición digna de las personas. Igualmente, el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia la contempla como un derecho fundamental. Según la Corte Constitucional, este derecho es la expresión propia del ser humano que desea tomar parte en el manejo de los asuntos públicos “*como algo derivado de su racionalidad*”.¹

Como derecho fundamental que es, la participación política es de aplicación inmediata y puede ser amparada mediante diversos mecanismos, entre los que se encuentra, privilegiadamente, la acción de tutela. Sin embargo, éstos no son los únicos mecanismos constitucionales existentes para su realización; existen también otros derechos constitucionales que se encuentran estrechamente relacionados y que son, a su vez, derechos de participación política. En efecto, el artículo 40 de la Constitución, luego del enunciado general “*todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*”, señala formas de hacer efectivo este derecho,

¹ Corte Constitucional, sentencia T-003 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

tales como elegir y ser elegido, acceder al desempeño de cargos públicos y tener iniciativa en las corporaciones públicas. Estas formas de realización del derecho a la participación política constituyen, en sí mismas, derechos fundamentales, que pueden considerarse también derechos de participación política.

Así pues, el derecho a la participación política es un derecho complejo compuesto por varios derechos, todos los cuales tienen tres facetas distintas que constituyen su campo de ejercicio: una faceta activa, otra pasiva y otra más prestacional. En primer lugar, desde el *punto de vista activo*, estos derechos le confieren al ciudadano la posibilidad de llevar a cabo acciones con el fin de incidir efectivamente en todos los procesos de conformación, ejercicio y control del poder político. Aquí se ubican los derechos a elegir y a ser elegido, a votar, a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley², y a formar parte de los cuerpos de vigilancia del ejercicio del poder político, bien de manera permanente -como cuando se hace parte de organizaciones de veeduría ciudadana³-, o bien de manera transitoria -como cuando se funge como jurado en una mesa de votación⁴-.

No obstante, estos derechos tienen un alcance mayor que el que se observa al contemplar su faceta activa. Las libertades políticas, dentro de las que se encuentra inscrita la participación política, incluyen una serie de inmunidades, así como la posibilidad de abstenerse de llevar a cabo determinadas acciones como manifestación libre y válida de la voluntad política. Estas inmunidades y derechos de abstención constituyen una segunda faceta de los derechos de participación política: la *faceta pasiva*. En tanto derecho, la participación política no puede convertirse injustificadamente en una obligación y una carga que vulnere otros derechos fundamentales como la intimidad, el debido proceso, la igualdad, la libertad de opinión y pensamiento, o que genere restricciones irrazonables a otros derechos políticos como el derecho a elegir y ser elegido. Por eso, los derechos de participación política implican también la libertad de no ejercer las facultades consagradas para participar y, sobre todo, la libertad de no expresar a los demás cuál es la voluntad política propia.

Ejemplo claro de lo anterior es el derecho al voto, tal como lo consagran el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: “(...) *esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas (...) por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto*” y el artículo 258 de la Constitución: “*El voto es un derecho y un deber ciudadano. En todas las elecciones, los ciudadanos votarán secretamente en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación (...)*”. La faceta pasiva de un derecho de participación política como el derecho al voto consiste en su carácter *secreto*, de acuerdo al cual nadie tiene que revelar a nadie el sentido de su voto.

Otro ejemplo de la dimensión pasiva de los derechos políticos consiste en que el derecho a formar parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas incluye también el derecho a no formar parte de ninguna de estas colectividades y a no ser molestado ni discriminado por esa razón. La discriminación basada en la no participación formal en una agrupación política incluye, por ejemplo, la negación del acceso a cargos públicos por el hecho de no pertenecer a un partido, a pesar de que esta condición no sea necesaria para el ejercicio adecuado de estos cargos.

² Numerales 1, 3 y 6 del artículo 40 de la C.P.

³ Artículo 270 CN

⁴ Artículo 101 y siguientes del Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral)

Así las cosas, la faceta pasiva de los derechos de participación política forma parte intrínseca de estos derechos, lo cual significa que la vulneración de las inmunidades que la componen constituye una violación del derecho fundamental a la participación política.⁵

En tercer y último lugar, aunque pudiera considerarse –como se ha hecho tradicionalmente⁶- que los derechos de participación política son únicamente patrimonio del ciudadano individualmente considerado y que su realización depende solamente de la no intromisión del Estado y de los particulares, los derechos de participación política contemplan también una *perspectiva prestacional*. Sin la acción positiva del Estado en algunos aspectos, se obstaculizaría o anularía la vigencia de estos derechos. En efecto, los derechos de participación política requieren de infraestructura, órganos y procedimientos que hagan posible su ejercicio, y que deben ser proveídos por el Estado a través del presupuesto nacional. Por ejemplo, el derecho al voto no puede ser ejercido si no existen mesas de votación cerca del lugar de residencia del votante, papeletas electorales suficientes, cubículos, cédulas de ciudadanía, etc.; el derecho a ser elegido para hacer parte de las corporaciones públicas no puede realizarse de no existir un órgano que expida las credenciales que lo acrediten como candidato electo, y el derecho a ejercer control sobre el poder político no podría ejercerse frente a los alcaldes y gobernadores, de no existir unas causales y un procedimiento claro y válido para impulsar una revocatoria del mandato.

Colombia ha optado por relevar al gobierno de la tarea de proporcionar estos órganos, procedimientos e infraestructura, poniéndola en cabeza de instituciones específicamente creadas para cumplir con ella. La historia política del país, sumada a la extensión de su territorio, al número de sus habitantes y a la tendencia a volver cada vez más compleja la estructura estatal son algunas de las razones por las cuales la Constitución de 1991 dotó de contenido propio a los órganos, procedimientos e infraestructura encargados de velar por el desarrollo del derecho al voto y los demás componentes de los derechos de participación política. Por tener un contenido constitucional propio y por la magnitud de la organización electoral, nos ocuparemos más adelante de este punto de manera exclusiva (ver *infra*, sección C).

B. Los principios fundantes de la participación política

La Corte Constitucional ha resaltado que los derechos a la participación política y su plena vigencia tienen una enorme importancia para el Estado, ya que encarnan principios estructurales de nuestra Carta.⁷ La participación política es la demostración primera de que un sistema es democrático y participativo, y su materialización constituye en buena medida la forma en la que el Estado concibe los principios del pluralismo, la igualdad y la protección de las minorías. De la misma manera, los principios constitucionales deben irradiar tanto el ejercicio de los derechos de participación política, como el funcionamiento de los órganos y procedimientos que permiten su realización.

En cuanto al principio democrático, ha señalado la Corte que Colombia optó por un mecanismo de autogobierno y autoorganización en el cual se garantiza la participación como forma privilegiada de la distribución y el control del poder social y gubernamental, y se promueve en todos los escenarios y procesos –públicos o privados- de la vida del país.⁸ El principio democrático es, a un mismo tiempo, universal y expansivo: universal, en cuanto que su campo de actuación y su comprensión de

⁵ Al respecto, ver Corte Constitucional, sentencia T-446 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁶ Al respecto ver, entre otros, Nozick, Robert (1998). Anarquía, Estado y Utopía. México: Fondo de Cultura Económica.

⁷ Ver, primordialmente, Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸ *Ibidem*.

la política exceden el ámbito público, y expansivo en el sentido de que no evita el conflicto social, sino que lo encauza desde el “*respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social*” hacia la expansión de los ámbitos y la vigencia de la propia democracia.⁹ En este panorama, la función electoral, ejercida en virtud de los derechos de participación y por medio de los mecanismos e instituciones de participación ciudadana, se convierte en *expresión orgánica* del principio democrático, como quiera que “*esa autoorganización de la sociedad se efectúa en lo esencial por medio de los procedimientos electorales*”.¹⁰

En Colombia, la democracia se ha entendido, adicionalmente, como una democracia integral y participativa, que incorpora un concepto de participación según el cual los representados permanecen estrechamente vinculados al mandato de su representante, ejerciendo un control cierto¹¹ y participando permanentemente en otros procesos decisorios no electorales que afecten su ámbito vital y social.¹² Esto significa que todos los organismos que están involucrados en procesos de participación ciudadana deben propender por “*la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social*”.¹³

Ahora bien, para que el principio democrático se desarrolle con las características de universalidad, expansividad, integralidad y participatividad antes mencionadas, se requiere la concurrencia de otros principios, a saber: el pluralismo, la igualdad y la protección de las minorías. De acuerdo con el principio del pluralismo “*se reconoce la existencia de los más variados intereses y derechos, que surgen en las sociedades abiertas, en un plano de igualdad*”.¹⁴ Este principio se aplica a todas las expresiones del ser humano, pero adquiere un carácter primordial en el orden político: en el juego democrático todas las opciones políticas son válidas y tienen la misma posibilidad de llegar a las instancias del poder público, porque el Estado no brinda privilegios a ninguna de ellas. En palabras de la Corte:

*“[E]l fundamento del sistema democrático no se encuentra en un conjunto de nociones que determinen el contenido de las decisiones políticas, sino más bien en un método, o en un grupo de reglas de procedimiento a partir de las cuales se establece la manera cómo deben ser tomadas dichas decisiones. La democracia no se ocupa de qué es lo que se debe decidir sino de cómo se debe decidir. Por lo tanto, la democracia es compatible con la existencia de contenidos ideológicos diferentes tanto en las decisiones políticas como en la actividad política.”*¹⁵

Valga decir que lo anterior adquiere sentido con el principio de igualdad que, en su mandato principal, prohíbe el trato diferente a personas que se encuentren en circunstancias idénticas, o el

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-145 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹¹ Por ejemplo, mediante el voto preferente. Ver Corte Constitucional, sentencia T-446 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

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

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-089 DE 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵ *Ibidem.*

privilegio injustificado del Estado a alguna de ellas.¹⁶ Este principio asegura que no exista discriminación en el acceso a los mecanismos de participación política propios de la democracia y hace efectivo el principio pluralista, puesto que fija el mismo tratamiento a todas las formas de pensamiento y a todas las corrientes políticas que pretendan ingresar al juego político.

Finalmente, como otra expresión del mandato de la igualdad contenido en los incisos segundo y tercero del artículo 13 de la Constitución y como mandato propio del principio democrático, la Constitución establece también el principio de la protección de las minorías. Este principio adquiere especial relevancia en el ámbito político, en el cual los grupos minoritarios corren el peligro de ser destruidos en razón de la sobre representación de los intereses de la mayoría.¹⁷ En efecto, el principio democrático de las mayorías restringe la posibilidad de que los grupos minoritarios participen en la deliberación política sobre asuntos importantes para el país, y de que sus puntos de vista sean tenidos en la toma de decisiones políticas trascendentales. Esto puede conducir a la existencia de ciudadanos de segunda categoría con menores posibilidades de participar en la vida política de su país¹⁸, o al fin de las minorías políticas que, por no tener representación, pueden acabar extinguiéndose. Por esto, y para que el juego democrático sea realmente representativo de las fuerzas existentes en la sociedad, el Estado debe prever mecanismos mediante los cuales los grupos minoritarios tengan la posibilidad de ser representados y escuchados en el debate democrático. Esto debe asegurarse no sólo en el ámbito legislativo sino en todas las instancias de participación, especialmente aquéllas mediante las cuales los ciudadanos pueden conformar, ejercer o vigilar el poder político.

Un buen ejemplo de la articulación de estos principios con los derechos de participación política es el derecho a constituir partidos y movimientos políticos, derecho en el que se concretan los principios de democracia, participación y pluralismo en condiciones de igualdad, propios de un Estado Social de Derecho. Sólo en un espacio de democracia es posible que existan asociaciones de ciudadanos que, por su afinidad ideológica, se organicen con el fin de ejercer actividades en el ámbito político e incidir en la conformación del gobierno nacional. Además, la amplitud de la participación política característica de la Constitución de 1991 permite a los propios partidos y movimientos políticos encargarse del control y vigilancia de los procedimientos que los regulan, mediante la conformación del Consejo Nacional Electoral.¹⁹ De otra parte, el principio pluralista se ve reflejado en la garantía de un tratamiento igualitario de todos los movimientos o partidos que, de conformidad con los requisitos legales, se constituyan y quieran acceder a la contienda política, así como en la proscripción del favoritismo *ab initio* de alguno de ellos, incluso si el número de sus afiliados es mayoritario.

Justamente por lo anterior es que un modelo de gobierno como el adoptado durante el Frente Nacional, en el que los dos partidos mayoritarios, tradicionales y en conflicto para ese momento se alternaban en el ejercicio del poder asegurándose estar representados en todas las instancias del Estado no es compatible con la Constitución de 1991. Así lo reconoció la Corte Constitucional, al declarar inexecutable una norma que consagraba la distribución del poder de una entidad pública conforme a la paridad política, argumentando:

¹⁶ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencia C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz. Para una discusión teórica, ver Bernal Pulido, Carlos. 2005- “El juicio de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional”, en *El derecho de los derechos*. Bogotá: Universidad Externado; Osuna, N. 1997. *Tutela y amparo. Derechos protegidos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

¹⁷ Ya Madison había hecho esta advertencia: “si una mayoría está unida por un interés común, los derechos de la minoría peligrarán (...)”. Madison, James, *El Federalista* No. LI.

¹⁸ Cfr. Sunstein, Cass. 2001. *Designing Democracy. What Constitutions Do.?* Nueva York: Oxford University Press, pp.155 y ss.

¹⁹ Arts. 264 y 265 de la C.P.

*“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”.*²⁰

De lo dicho hasta aquí es posible extraer al menos dos conclusiones importantes: En primer lugar, el contenido constitucional del derecho a la participación política genera una relación compleja entre los diversos derechos que lo componen (considerados en sus tres facetas) y los principios en los cuales se fundamenta. Esto hace que la vulneración del derecho a la participación política pueda tener lugar cada vez que alguno de dichos derechos se vea afectado, o que alguno de esos principios se vea socavado y afecte, por ende, el derecho a la participación política... En segundo lugar, los derechos, principios y (como veremos a continuación) mecanismos institucionales que conforman el derecho a la participación política son esenciales para la vigencia de la democracia y del Estado Social de Derecho. Por esa razón, como guardiana de la Constitución y de los principios que la inspiran, la Corte Constitucional tiene la tarea de guardar con especial recelo los textos constitucionales en que se fundan los contenidos de la participación política, y de evitar cualquier restricción irrazonable de los principios, derechos y organismos relacionados con la participación política.

Por las dos razones anteriores, al examinar el contenido de las normas demandadas por vulnerar los derechos políticos, la Corte debería privilegiar, en todos los casos, aquella interpretación constitucional que conduzca a la maximización del principio democrático y pluralista y del alcance de los derechos de participación política.

C. Organismos y procedimientos de participación política

Tal como lo anunciamos en párrafos anteriores, los derechos de participación política tienen una faceta prestacional, sin la cual se obstaculiza gravemente su realización. Esta faceta prestacional está compuesta por una infraestructura, unos órganos y unos procedimientos propios y especializados que conforman la organización electoral, y que requieren de erogaciones estatales para funcionar adecuadamente.

Lo anterior se explica si se tiene en cuenta que *“todos los derechos, llámense civiles, políticos, económicos o culturales tienen un costo, y prescriben tanto obligaciones negativas como positivas que (...) implican un costo para el Estado, sin el cual el derecho no resultaría inteligible, y su ejercicio carecería de garantía”*.²¹ Por ello, para la efectiva protección de los derechos políticos, es necesario que el Estado realice conductas positivas, tales como la expedición de una reglamentación legal que defina el alcance de los derechos y los procedimientos exigidos para su ejercicio, la creación y adecuado funcionamiento de un organismo que administre las actividades tendientes a su desarrollo, y el establecimiento de mecanismos de protección –judicial y extrajudicial- de la participación política contra intromisiones ilícitas del Estado y de los particulares.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-636 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara.

²¹ Abramovich Víctor y Curtis, Christian. 2003. “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, en Abramovich, V. et al (comps). *Derechos Sociales. Instrucciones de uso. Doctrina Jurídica contemporánea*. México: Distribuciones Fontamara, pp. 56-57.

La Corte Constitucional ha reconocido la importancia de la faceta prestacional de la participación política, indicando que los derechos de participación política y, especialmente el derecho al voto como forma de participación, requieren de una “*adecuada, consciente y eficiente organización electoral que facilite su realización*”²², e incluso que uno de los elementos que comprende el núcleo esencial del derecho al sufragio es el derecho “*que tienen los ciudadanos a obtener del Estado los medios logísticos e informativos para que la elección pueda llevarse a término de manera adecuada y libre*”.²³ En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “*es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación (...)*”²⁴

Para los Estados, la obligación de proporcionar mecanismos e instituciones que hagan posible el desarrollo adecuado de la actividad política es muy importante, pues además de permitir la protección de los derechos de participación política -y en especial de voto-, contribuyen a obtener la legitimidad de los encargados del poder público y son una condición de la gobernabilidad.

Lo anterior, sumado al crecimiento de las estructuras estatales, ha implicado la creación de “organizaciones electorales” que, en la mayoría de casos, se han ido convirtiendo en arreglos institucionales encargados de administrar variados aspectos procedimentales de los derechos políticos, comenzando por la administración de las elecciones (su función principal) y siguiendo por labores tales como la inscripción de los partidos y movimientos políticos o la expedición de documentos de identificación.

A continuación nos ocuparemos de los modelos de organización electoral en el mundo, para luego estudiar en detalle el caso colombiano.

i) Modelos de organización electoral en el mundo

Pese a la diversidad de modelos electorales que pueden encontrarse alrededor del mundo, algunos autores han apuntado hacia la construcción de tipologías de organización electoral cuyo criterio de comparación es el grado de autonomía frente a las ramas del poder público. Es lo que Pablo Santolaya ha señalado como la “*escala de desconfianza*”,²⁵ pues a mayor autonomía de la organización electoral respecto de los demás poderes públicos, mayor nivel de desconfianza frente a éstos, y en particular frente a su imparcialidad y capacidad técnica para ejercer la función electoral. En virtud de este criterio, es posible identificar tres tipos de organización electoral a nivel comparado.

²² Corte Constitucional, Sentencia T-324/94 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Jurisprudencia reiterada en la , sentencia C-142 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Ver también Corte Constitucional, sentencias C-047 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-307 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda y Alfredo Beltrán Sierra.

²³ Corte Constitucional, T-324/94. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párrafo 195.

²⁵ Citado en Manrique Reyes, Alfredo. (2005) “La organización electoral colombiana hoy”. En: DAE, PNUD y Registraduría Nacional del Estado Civil. *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano*. Tomo I. Disponible en: http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/Tomo_I_organizacion_alfredoreformaelec.pdf

En el primer tipo de organización electoral, que podríamos denominar “máxima confianza o mínima desconfianza”, se encuentran todos aquellos países que encargan los procesos electorales a los órganos administrativos ordinarios y a los tribunales tanto ordinarios como constitucionales. Entre ellos están Alemania, Reino Unido y Suecia.²⁶ Estos países demuestran un máximo nivel de confianza en la imparcialidad y la capacidad tecnológica de sus instituciones públicas ordinarias, lo cual justifica que se les otorgue el ejercicio de la función electoral.

Podríamos denominar el segundo tipo de organización electoral como “confianza intermedia: confianza en el ejecutivo, pero desconfianza en el judicial”. Como el nombre lo sugiere, en este tipo de organización electoral se encuentran todos aquellos países que encargan al poder ejecutivo de la administración y ejecución material de las elecciones, pero tienen una Junta Electoral temporal, independiente del órgano de administración, que resuelve los conflictos en torno a las elecciones. Como se ve, el grado de confianza de este tipo de países en las instituciones ordinarias para efectos de cumplir la función electoral es intermedio, pues existe en lo que se refiere a las funciones administrativas, mas no en lo que tiene que ver con las funciones de resolución de controversias. España y Argentina ofrecen ejemplos de este modelo de organización electoral.²⁷

En contraste con el anterior, el tercer tipo de organización electoral podría denominarse “confianza intermedia: desconfianza en el ejecutivo, pero confianza en el judicial”. Como de nuevo lo sugiere el nombre, en este tipo de organización electoral se encuentran todos aquellos países que han creado Comisiones Electorales permanentes que están a cargo de la organización de las elecciones y que asumen otras funciones como el registro civil y el censo electoral, pero que dejan en cabeza de la rama judicial la resolución de controversias en la materia. Así, en estos casos, el grado de confianza en las instituciones ordinarias para efectos de cumplir la función electoral también es intermedio, pero esta vez porque existe en lo que se refiere a las funciones judiciales de resolución de controversias, mas no en lo que tiene que ver con las funciones administrativas y de organización. Ejemplos de este tipo de organización electoral son ofrecidos por países como Bulgaria, Israel o Jamaica.²⁸

Finalmente, el cuarto tipo de organización electoral podría ser denominado “máxima desconfianza”, pues los países que pertenecen a él han constituido un poder público independiente -un cuarto poder- con el fin de ejercer las funciones de organización y resolución de conflictos de las elecciones de manera independiente a las tres ramas del poder público. Se trata de un modelo de máxima desconfianza en los poderes públicos ordinarios –en particular el ejecutivo y el judicial-, pues éstos no participan de ninguna manera en la función electoral. Éste es el caso, por ejemplo, de las organizaciones electorales de Centroamérica, Venezuela y Canadá.²⁹

Ahora bien, como lo indica Rafael López Pinto, en este último tipo de organización electoral es posible distinguir dos subtipos, según el número de organismos creados para cumplir con la función electoral. El primer subtipo de organización electoral con máximo grado de desconfianza es aquél en el cual sólo existe un órgano independiente encargado de cumplir con la totalidad de la función electoral. Canadá, Ecuador, México, India, Nepal, Tailandia, Palestina y Rusia son ejemplos de esto. El segundo subtipo de organización electoral con máximo grado de desconfianza es aquél en el cual existen dos o más organismos electorales encargados de cumplir con funciones electorales distintas,

²⁶ *Ibidem*

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

que son tanto independientes de las ramas del poder público, como independientes entre sí. Así ocurre en Barbados, Perú y Mozambique.³⁰

La organización electoral colombiana parece pertenecer a este último modelo. En efecto, se trata de una organización electoral independiente de las tres ramas del poder público, compuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral: dos órganos electorales independientes, que realizan funciones distintas –la primera técnicas y administrativas, y el segundo de control y vigilancia, e igualmente solución de controversias-, son autónomos entre sí, y tienen independencia con respecto a los demás poderes públicos. Sin embargo, además de las anteriores características, la organización electoral Colombiana tiene la particularidad de que deja en manos del Consejo de Estado –máximo tribunal de lo contencioso administrativo- la tarea de resolver ciertas controversias electorales, como las relativas a los procesos propios de la nulidad electoral. Esta particularidad parecería acercar el caso colombiano también al tercer modelo de “confianza intermedia: desconfianza en el ejecutivo, pero confianza en el judicial”, por lo cual es menester concluir que Colombia es un caso híbrido que combina elementos del segundo subtipo del cuarto tipo de organización electoral y del tercer tipo de organización de esta naturaleza.

ii) Contenido actual de la organización electoral colombiana

En nuestro ordenamiento jurídico, los organismos y procedimientos electorales son de rango constitucional: la Constitución establece su lugar en el Estado, sus funciones y su diseño.³¹ Esto demuestra la conciencia del constituyente sobre la importancia crucial de la organización electoral para la satisfacción plena de los derechos de participación política y para materializar los principios de transparencia, libertad de las votaciones y fidelidad de los escrutinios frente a la voluntad del elector.

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. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas”.

El texto constitucional antes transcrito consagra a la organización electoral colombiana como un arreglo institucional compuesto por dos órganos que cuentan con funciones propias, que tienen una naturaleza y una composición distintas, que gozan de autonomía e independencia no sólo en su relación con los demás poderes públicos sino también entre sí, y cuya consagración constitucional debe ser protegida de forma tal que, incluso en medio de un contexto tan difícil como el colombiano, se garantice al máximo la participación política.

Funciones de los órganos electorales

Siguiendo los artículos 120, 265 y 266 de la Constitución Política, es posible señalar que la organización electoral tiene a su cargo las siguientes tareas:

- 1) La organización de las elecciones.
- 2) Lo relativo a la identidad de las personas.
- 3) La solución de controversias en torno a los escrutinios generales y a los resultados electorales.

³⁰ López Pinto, Rafael. (2000). *Electoral Management Bodies and Institutions of Governance*. PNUD.

³¹ Así lo reconoce la Corte Constitucional en la sentencia C-055 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero y Hernando Herrera Vergara.

- 4) Lo relativo a la regulación de los partidos y movimientos políticos.
- 5) La dirección de las elecciones.
- 6) La vigilancia de las elecciones.

Por expresa consagración constitucional, las dos primeras funciones (1 y 2) corresponden a la Registraduría Nacional del Estado Civil (art. 266 de la C.P) y las dos siguientes (3 y 4) están en cabeza del Consejo Nacional Electoral (art. 265 de la C.P, numerales 3 y 5). De esta manera, en Colombia, los dos tipos de tareas principales en el proceso electoral han sido puestos en manos de órganos diferentes: la ejecución material y la administración de las elecciones está a cargo de la Registraduría y la resolución de conflictos suscitados por las elecciones, como forma de control y vigilancia posterior, está a cargo del Consejo Electoral.

En contraste, la función de dirección del proceso electoral (5), no está en cabeza de un sólo órgano. En efecto, tal y como surge de una lectura sistemática de las disposiciones constitucionales que consagran la organización electoral, la función de dirección se encuentra dividida entre la Registraduría y el Consejo Electoral: cada uno de estos órganos dirige todo lo que se refiere a la función que le corresponde en las elecciones. Así, para administrar y ejecutar materialmente las elecciones en diferentes niveles, la Registraduría requiere de importantes facultades de dirección *durante* el proceso electoral. Por su parte, para llevar a cabo tareas como el escrutinio general y la expedición de credenciales, el Consejo Nacional Electoral requiere de funciones de dirección *con posterioridad* a las elecciones.

Algo similar ocurre con la función de vigilancia (6) del proceso electoral. En efecto, aún cuando el numeral 1 del artículo 265 de la Carta pone en cabeza del Consejo Nacional Electoral el ejercicio de la “suprema inspección y vigilancia” de la organización electoral, es evidente que la Registraduría también cumple con una función de vigilancia del proceso electoral que es de suma importancia. Prueba de ello es que los decretos 1010 de 2000 y 2241 de 1986 (arts. 33 y 41) asignan a los Delegados del Registrador y a los Registradores Municipales y Distritales tareas de vigilancia de las elecciones en los territorios en los que tienen competencia.

El ejercicio compartido de la función de vigilancia electoral por parte del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil se explica si se tiene en cuenta que dicha función engloba dos actividades cuyas naturaleza y finalidad son completamente diferentes. Así, por un lado, la vigilancia de las elecciones que ejercen el Registrador General, los Delegados del Registrador y los Registradores Municipales y Distritales tiene el carácter de una función de supervisión de los procesos técnicos que ellos mismos y los demás funcionarios de la Registraduría adelantan, cuyo propósito esencial consiste en desarrollar y culminar exitosamente las votaciones. Se trata, pues, de la vigilancia de la organización y la administración de las elecciones. Por otro lado, la vigilancia de las elecciones que ejerce el Consejo Nacional Electoral tiene el carácter de una inspección de carácter externo e imparcial, que, por lo demás, se realiza después de la ejecución material de las elecciones. Justamente por ello es el Consejo Electoral el que realiza el escrutinio final de las votaciones con base en las actas parciales de la Registraduría, certifica las elecciones mediante la declaratoria de elección, expide credenciales y, sobre todo, resuelve en última instancia las apelaciones de las decisiones de los delegados del Consejo Nacional Electoral por solicitud de “*los testigos de los partidos, los candidatos o sus representantes en el acto de los escrutinios generales*”.³²

Las dos tareas de supervisión inmediata y de inspección posterior antes descritas conforman lo que, genéricamente, el artículo 120 de la Carta señala como la función de “vigilancia” propia de la organización electoral. De esta manera, la expresión del artículo 120 no tiene una correspondencia exacta con el numeral primero del artículo 265 según el cual la “suprema inspección y vigilancia de

³² Art. 187 literal b) del Código Electoral.

la organización electoral” está en cabeza del Consejo Nacional Electoral. El vocablo “vigilancia” empleado en la enunciación del artículo 120 tiene un mayor alcance que el empleado para enumerar las funciones del Consejo Nacional Electoral. Lo excede, como hemos visto, por cuanto la asignación dual de las funciones que implican las elecciones en Colombia hace necesario el ejercicio de tareas de vigilancia no sólo en cabeza del Consejo Electoral con posterioridad a las elecciones, sino también en cabeza de la Registraduría con anterioridad a y durante las elecciones. Y, dado que las funciones que ejerce uno y otro órgano en materia electoral se encuentran totalmente separadas tanto por su contenido como por el momento en que se ejecutan, pues también se encuentran separadas las funciones de dirección y vigilancia que han de ejercer para lograr su adecuado cumplimiento.

Composición y naturaleza de los órganos electorales

La Constitución no se limita a enunciar las funciones de los órganos electorales; también regula lo referente a su composición y, por esa vía, permite identificar la naturaleza de cada órgano. Así, mientras que la composición plural y política del Consejo Electoral busca reflejar las fuerzas partidarias concurrentes en el Congreso que lo elige, la composición unipersonal, basada en el mérito y ajena a la influencia partidaria de la cabeza de la Registraduría son prueba del carácter técnico de esta institución.

Esta diferencia entre el carácter político del Consejo Electoral y el carácter técnico de la Registraduría no ha existido siempre. En efecto, la redacción inicial de la Constitución Política de 1991 señalaba que los miembros del Consejo Nacional Electoral serían elegidos por el Consejo de Estado de ternas presentadas por los partidos políticos, en tanto que el Registrador Nacional del Estado Civil sería elegido por el Consejo Nacional Electoral. En esas condiciones, anteriormente tanto el Consejo Electoral como la Registraduría tenían una influencia importante de los partidos políticos por vía de la composición de las cabezas principales de las entidades.

Sin embargo, esta situación cambió radicalmente con el Acto Legislativo 01 de 2003 que, entre otras cosas, reformó los mecanismos de elección y la composición de las entidades que conforman la organización electoral. Según la nueva redacción de la Constitución, los miembros del Consejo Nacional Electoral son elegidos por el Congreso de la República en pleno, a partir de candidatos postulados por los partidos y movimientos políticos, o por coaliciones conformadas entre ellos. En contraste, el director de la Registraduría Nacional del Estado Civil es seleccionado por los presidentes de las Altas Cortes únicamente con base en el mérito de los candidatos.³³ Este nuevo diseño institucional permite concluir con claridad que la organización electoral colombiana está compuesta por dos órganos de naturaleza distinta, el uno de naturaleza política y la otra de naturaleza técnica.

El cambio del arreglo institucional electoral antes descrito no es fortuito. Una revisión de los debates que antecedieron al Acto Legislativo 01 de 2003 confirma la intención del constituyente de despolitizar la Registraduría Nacional del Estado Civil. En la plenaria de 23 de abril de 2003, el senador Andrés González, autor del proyecto de reforma constitucional aprobado para el segundo debate, afirmó:

“De otra parte se reforma igualmente el sistema electoral, con tres ejes fundamentales, primero, la despolitización que se proyecta en la Registraduría del

³³ El artículo 264 de la C.P, tal y como quedó luego de su modificación por el artículo 14 del Acto Legislativo 01 de 2003, dispone: “El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos (...)” (subraya fuera del texto).

Estado Civil; el Registrador ya no tendría un origen político directo o indirecto sino sería escogido por méritos a través del Consejo de Estado (...).³⁴

En el mismo sentido, el entonces Ministro del Interior, Fernando Londoño Hoyos, señaló que, tras la reforma, la Registraduría Nacional del Estado Civil

“sería una figura completamente independiente, independiente del Consejo Nacional Electoral mismo, independiente de los partidos, como que sería elegida en un concurso de méritos”.³⁵

De esa manera, es evidente que la intención del Congreso al reformar la forma y los criterios de selección del Registrador Nacional a través del Acto Legislativo 01 era precisamente despolitizar esta institución e independizarla plenamente del Consejo Nacional Electoral. Así, el Congreso entendió que la imparcialidad y el rigor técnico de la Registraduría son indispensables para lograr una administración y una ejecución material de las elecciones que se caractericen por su transparencia y eficiencia. Por esa razón, para la elección del Registrador, optó por privilegiar el empleo de criterios técnicos y de mérito por sobre criterios políticos, tal y como quedó consignado en la nueva redacción del artículo 266 de la Carta.

Esta nueva composición y naturaleza de los dos órganos electorales concuerda perfectamente con las funciones que, como se mencionó en la sección anterior, ejerce cada uno. En efecto, tiene pleno sentido que el órgano que tiene a su cargo ejercer el control externo de las elecciones, velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, reconocer su personería jurídica e, inclusive, colaborar con la realización de las consultas internas de los partidos³⁶, esté compuesto por personas postuladas por los mismos partidos. En cambio, resulta apenas lógico que en la selección del órgano que dirige, organiza y ejecuta las elecciones y se encarga del registro civil y de la identificación de las personas no participen los partidos políticos pues, dada su naturaleza eminentemente técnica, es de fundamental relevancia que sea escogido por los conocimientos, habilidades y experiencia que tiene para desarrollar ese tipo de tareas.

Como lo hemos sugerido hasta ahora, a diferencia de lo que sucede con el Consejo Nacional Electoral, la composición de la Registraduría debe ser ajena a la dinámica política y partidaria, dada la naturaleza técnica de las tareas que debe cumplir. En efecto, la Registraduría tiene principalmente funciones relativas a la organización de las elecciones y a la identidad de las personas, cuya realización adecuada depende de una infraestructura y un equipo que cumplan con requisitos esencialmente técnicos y/o instrumentales.

Con esto no estamos sugiriendo que la organización electoral deba ser un arreglo institucional absolutamente aséptico e indiferente a la coyuntura nacional. Simplemente queremos mostrar que el grado de influencia que los partidos o movimientos políticos pueden ejercer sobre su composición debe depender de la naturaleza de las tareas que desarrolla cada uno de sus órganos. Así, la influencia de los partidos y movimientos políticos en la composición de un órgano como el Consejo Electoral se justifica plenamente, pues éste se encarga de funciones políticas, tales como la regulación de la dinámica partidaria y el control último y externo sobre los escrutinios nacionales. En cambio, la influencia de los partidos y movimientos políticos en la composición de un órgano como la Registraduría no tiene mucha razón de ser, pues ésta se encarga del aspecto técnico-

³⁴ Congreso de la República. *Acta de Plenaria 49 de 23 de abril de 2003. Proyectos de Acto Legislativo números 1, 3 y 7 de 2002, Senado, 540 y 567 de 2002 Cámara, por los cuales se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones.*

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ Ver el artículo 265 de la C.P, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003.

material de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, todas éstas funciones de naturaleza eminentemente técnica que poco o nada tienen que ver con las dinámicas partidarias y que, por el contrario, deben permanecer ajenas a ellas como garantía de imparcialidad y rigor técnico.

Cabe advertir que, en virtud del efecto irradiador de la Constitución Política y en aras de preservar la naturaleza, coherencia e integridad del sistema electoral, las características de su diseño que fueron anteriormente desarrolladas deben reproducirse en todos los niveles territoriales en los que funcionen los órganos electorales. En consecuencia, si existen delegaturas o dependencias municipales, distritales o departamentales de la Registraduría cuya composición dependa aún de criterios y mecanismos basados en la lógica partidaria, éstos deben ser reinterpretados a la luz de la nueva configuración impuesta por la Carta, de forma tal que la naturaleza técnica de la Registraduría no sea vulnerada.

Autonomía e independencia de los órganos electorales

La autonomía e independencia de los órganos que componen la organización electoral en Colombia pueden predicarse no sólo de su relación con los órganos que integran las otras ramas del poder público, sino también de aquélla que existe entre ellos.

En cuanto a lo primero, como lo señala el artículo 113 de la Constitución Política, además de los órganos estatales que integran las tres ramas del poder público, existen otros, autónomos e independientes, creados para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Entre estos órganos se encuentran aquéllos que componen la organización electoral, que no hace parte de ninguna de las ramas del poder público y que, por ello, goza de los atributos de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica consagrados en el artículo 113 de la Carta.³⁷ Como lo afirma la Corte Constitucional, la Constitución asigna un papel central a la organización electoral y se preocupa “no sólo de regularla directamente en la propia Carta, sino también de definirla como un órgano autónomo e independiente, con una función propia (C.P. arts. 113 y 121)”.³⁸

En cuanto a lo segundo, los dos órganos electorales individualmente considerados –el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil- son autónomos el uno respecto del otro. Esto puede afirmarse, en primer lugar, pues ninguna disposición constitucional asigna la suprema dirección de la organización electoral a uno de estos órganos; más bien, como vimos en el acápite precedente, la Constitución divide entre el Consejo Electoral y la Registraduría las funciones propias de la organización electoral, y ambas instituciones ejercen las funciones de dirección y vigilancia de las elecciones en el ámbito de sus respectivas competencias. Y es que, si la Constitución hubiese querido otorgar a alguno de estos órganos la suprema dirección de la organización, así lo hubiera dicho expresamente, tal y como sucede con otras instituciones estatales previstas en el texto constitucional. Así, por ejemplo, el artículo 275 de la Carta estipula que “*el procurador general de la nación es el supremo director del ministerio público*”, y ni siquiera esta referencia ha sido entendida en el sentido de que el Procurador tiene supremacía funcional absoluta respecto de la Defensoría del Pueblo, pues esta institución mantiene cierta autonomía respecto de aquélla.

En segundo lugar, la autonomía de los órganos electorales viene impuesta por principios tales como la transparencia electoral, consagrada en la Constitución. En efecto, la autonomía de los órganos

³⁷ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencias C-055 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero y Hernando Herrera Vergara; C-402 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas; C-307 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil y otros.

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-055 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero y Hernando Herrera Vergara.

electorales permite que uno de ellos se encargue de administrar y ejecutar el proceso electoral, mientras que el otro dirime las controversias suscitadas por dicho proceso de manera independiente e imparcial. La garantía de imparcialidad se vería burlada si el mismo órgano que ha participado en la ejecución de las elecciones y supervisa su correcto desarrollo es el que, en última instancia, decide sobre las quejas y recursos contra el proceso electoral. Igualmente habría falta de imparcialidad si el actuar de uno de dichos órganos estuviese sometido a la dirección y/o vigilancia del otro, pues ello impediría que el primero ejerciera sus funciones con la independencia necesaria para garantizar la transparencia de los resultados, lo que a su vez podría restarle legitimidad a las elecciones. En este último caso, además, las funciones de vigilancia y dirección se verían duplicadas, lo cual iría en contra del principio de economía constitucional.

En tercer lugar, la autonomía de los órganos electorales puede afirmarse a pesar de que el artículo 265 señala expresamente que el Consejo Nacional Electoral ejerce la “suprema inspección y vigilancia de la organización electoral”. En efecto, de esta disposición no puede derivarse la subordinación o la reducción del ámbito de autonomía funcional de la Registraduría con respecto al Consejo Nacional Electoral por varias razones. De un lado, el artículo 265 de la Carta –como todas las disposiciones constitucionales en materia de la organización electoral- debe ser interpretado de forma tal que maximice el principio democrático, el pluralismo y los derechos de participación política, cosa que no sucede si de él se deriva la falta de autonomía de la Registraduría con respecto al Consejo Electoral.

De otro lado, una interpretación de esa naturaleza no concuerda con lo estipulado en las demás disposiciones constitucionales que se refieren a la organización electoral en general y a las funciones de la Registraduría en particular, ya que, como se mencionó anteriormente, de esos textos constitucionales no se desprende de ninguna manera que la Registraduría se encuentre subordinada al Consejo Electoral; por el contrario, dichos textos le asignan a aquella funciones de dirección y vigilancia que son muestra de su autonomía frente a este último.

Finalmente, la función de “suprema inspección y vigilancia de la organización electoral” que el artículo 265 de la Carta otorga al Consejo Nacional Electoral debe ser interpretada, como se planteó anteriormente, en el sentido de que constituye la última instancia de resolución de las controversias surgidas de los escrutinios, tras la ejecución material de éstos por parte de la Registraduría. En ese sentido, la inspección y vigilancia que ejerce el Consejo Electoral no recae sobre las funciones de la Registraduría, sino sobre los resultados de las elecciones, en cuanto sean revisables y constatables por el Consejo de acuerdo a la ley. Por ende, no se trata de tipo alguno de superioridad del Consejo Electoral frente a la Registraduría en lo que se refiere al ejercicio de las funciones de ésta, pues, como lo hemos visto, ambas instituciones realizan tareas completamente distintas en momentos distintos.

De conformidad con lo anterior, es posible concluir entonces que la redacción del artículo 113 de la Carta, según la cual “(...) además de los órganos que las integran existen otros autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del estado”, implica que cada uno de los órganos que forman parte de los arreglos institucionales de control es autónomo e independiente respecto de las otras ramas del poder público, pero también respecto de los otros órganos de control, incluso cuando forman parte de un mismo arreglo institucional. En efecto, el sentido literal de la norma constitucional permite inferir que ésta atribuye autonomía e independencia a cada uno de los órganos estatales de control. Así, a pesar de que la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral conforman juntos la organización electoral, cada uno de ellos, en su calidad de órgano de control, es autónomo e independiente en el ejercicio de sus funciones. De acuerdo con la Constitución, la Registraduría no depende funcionalmente del Consejo Nacional Electoral, ni está subordinada a éste y, por consiguiente, el Consejo Electoral no puede tener ningún tipo de injerencia en las decisiones relativas a la composición y el funcionamiento de la Registraduría.

Esta autonomía funcional de la Registraduría respecto del Consejo Electoral implica, igualmente, una autonomía de carácter administrativo y presupuestal. En efecto, como lo ha indicado la Corte Constitucional³⁹, sólo así puede entenderse que una entidad tenga autonomía funcional, pues de lo contrario ésta no sería más que un enunciado vaciado de contenido. Es justamente por esto que, al analizar el caso de otras entidades funcionalmente autónomas como la Contraloría, la Procuraduría y los Consejos Autónomos Regionales, la Corte Constitucional ha afirmado que su autonomía funcional implica las facultades de programación, ejecución y control de sus presupuestos⁴⁰, sin injerencias distintas de aquéllas propias de un sistema de pesos y contrapesos. Para el caso concreto objeto de esta demanda, la autonomía funcional de la Registraduría y del Consejo Nacional Electoral implica que cada una de estas entidades puede elaborar su presupuesto sin que la otra le indique parámetros para hacerlo. Esto se explica no sólo por la importancia que tiene la autonomía presupuestal para materializar la autonomía funcional, sino también por lo conveniente que resulta en términos de eficiencia institucional que sea la entidad que mejor conoce cuáles son sus gastos y prioridades la que elabore su presupuesto para cada ciclo fiscal.

El modelo constitucional de autonomía de los órganos electorales entre sí que aquí se defiende no es, como lo vimos anteriormente, extraño en el continente latinoamericano. Al respecto, cabe resaltar la experiencia de Perú, cuya Ley Orgánica de Elecciones consigna: “*El Sistema Electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los que actúan con autonomía y mantienen entre sí relación de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones*”.⁴¹ En Perú, cada uno de los tres órganos que conforman la organización electoral realiza funciones diferentes en distintos aspectos que interesan a las elecciones, pero ninguno de ellos subordina a los otros dos. Otro tanto puede decirse de Chile, en donde la organización electoral está conformada por el Servicio Electoral -que se encarga de la administración de las elecciones-, los Tribunales Electorales -que dirimen las controversias existentes- y el Registro Civil -que no se encuentra unido a ninguno de estos dos órganos-, todos los cuales tienen autonomía respecto de los poderes públicos y entre ellos mismos.⁴²

El Contexto Colombiano

Que la organización electoral respete a cabalidad los derechos, principios y arreglos institucionales de carácter constitucional antes descritos es de suma importancia para Colombia. La historia electoral del país está marcada por el manejo irresponsable de las votaciones, los fraudes electorales, el trasteo y la compra de votos. Pero además, la particularmente preocupante coyuntura del país impone la necesidad de crear un escenario de máxima transparencia, seguridad y fiabilidad para las elecciones, y en especial para las próximas elecciones regionales que tendrán lugar en octubre del presente año. En efecto, como recientemente se ha demostrado para la sorpresa de muchos, las últimas elecciones regionales fueron capturadas en gran medida por actores armados, que no se limitaron a truncar el desarrollo normal de los comicios, sino que manipularon de manera directa su desarrollo y resultados, obligando a la gente a votar, seleccionando y financiando a los candidatos de su preferencia y excluyendo a los demás a través de amenazas, entre otras muchas cosas. Como tal, estamos en un momento en el cual existe gran desconfianza frente a las elecciones populares como mecanismo real de participación política libre, lo cual significa un grave riesgo para la estabilidad y durabilidad del Estado de derecho y de la democracia.

³⁹ Corte Constitucional, sentencia C- 1081 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencias C-101 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-315 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-1176 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas.

⁴¹ Art. 1 Ley 26.859 de 1997. Ley orgánica de elecciones del Perú.

⁴² Ley Orgánica Constitucional No. 18.460 de 1985, 18.556 de 1986 y 18.593 de 1987 (Chile).

Para que este panorama de desconfianza en las elecciones y de escepticismo generalizado frente al ejercicio de la democracia mejore o al menos no empeore, resulta fundamental que el desempeño de la organización electoral en los comicios venideros se caracterice por la imparcialidad, la transparencia, la garantía de los derechos políticos y la impermeabilidad frente a influencias de actores armados. Esto último puede lograrse, en buena medida, si se defiende el modelo de organización electoral consagrado en la Constitución, y en especial si se impide la existencia de cualquier mecanismo legal susceptible de permitir la influencia de los actores armados y de otros poderes fácticos sobre los funcionarios públicos encargados de garantizar el desarrollo adecuado y transparente de los comicios. Un ejemplo de mecanismos legales de esta naturaleza -cuya inconstitucionalidad debería ser declarada por la Honorable Corte Constitucional tal y como a continuación pasaremos a argumentar- es la selección de funcionarios de la Registraduría a nivel local y regional, con base en criterios de pertenencia a partidos políticos. En efecto, a través de mecanismos de composición de esta naturaleza, no sólo se desconoce el carácter técnico que la Constitución otorga a la Registraduría, sino que se da pie para que los actores armados influyan en los mismos, a través de su influencia en los partidos políticos, lo cual podría impedirse o al menos dificultarse si la selección de estos funcionarios dependiera única y exclusivamente de sus méritos para ocupar los cargos, tal y como se desprende de los mandatos constitucionales en la materia.

2. Cargos concretos contra las normas acusadas

Con base en el marco constitucional anterior, a continuación procederemos a esbozar los cargos concretos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas, los cuales –como se verá- consisten en la vulneración de uno o varios de los derechos, principios y arreglos institucionales propios de la organización electoral, cuya existencia conjunta garantiza el derecho a la participación política.

A. Afectación de los derechos de participación política

El numeral 8 del artículo 26, el parágrafo del artículo 47 y los artículos 32, 40, 149 y 157 del Decreto 2241 de 1986 estipulan la existencia de los cargos de Secretario General de la Registraduría Nacional del Estado Civil, dos delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, dos registradores distritales, dos registradores municipales para las ciudades que tengan más de cien mil (100.000) cédulas vigentes, dos funcionarios para la verificación del escrutinio y determinado número de claveros, y exigen que los mismos sean ocupados por personas con una filiación política determinada y distinta de la de su pareja en el cargo o, en el caso del Secretario General, distinta de aquélla del Registrador. Igualmente, el artículo 101 del mismo decreto impone la conformación de los jurados de votación, con base en su pertenencia a diferentes partidos políticos.

Estas normas atentan contra los derechos fundamentales a participar en la conformación, el ejercicio y, especialmente, el control del poder político (art. 40 de la C.P), a formar parte de los partidos y movimientos políticos libremente (numeral 3, art. 40 de la C.P), a acceder a funciones y cargos públicos cuando se cumplen los requisitos para ello (numeral 7, art. 40 de la C.P), a la intimidad personal (art. 15 de la C.P), a la libertad de conciencia (art. 18 de la C.P) y a la igualdad (art. 13 de la C.P), y vulneran asimismo los estándares internacionales de derechos humanos que en la materia han sido incorporados a nuestra legislación nacional (principalmente el numeral 3 del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

En primer lugar, las normas acusadas violan el derecho a formar parte de cualquiera de los partidos y movimientos políticos existentes, contenido en el numeral tercero del artículo 40 de la Carta. Como se mencionó anteriormente, este derecho implica una faceta pasiva que, en conjunto con la libertad de conciencia (art. 18 de la C.P) y la intimidad personal (art. 15 de la C.P), implica los derechos a no participar en ningún partido o movimiento político y a no revelar sus convicciones o

filiaciones políticas. Las disposiciones acusadas vulneran estas inmunidades en cuanto imponen como requisitos para ejercer el derecho a acceder a un cargo público la pertenencia a un partido o movimiento político y la revelación de dicha pertenencia. Esta exigencia de revelar la filiación política no sería inconstitucional si versara sobre cargos de elección pública que, por su mismo carácter, requieren del aval de un partido político. Sin embargo, tratándose de otros cargos, y en particular de cargos eminentemente técnicos, dicha exigencia impone una limitación irrazonable al derecho a la participación en el ejercicio del poder político (art. 40 de la C.P).

En segundo lugar, las normas acusadas que se refieren a cargos propios de la Registraduría Nacional del Estado Civil violan el artículo 266 de la Constitución, que establece la forma de elección del Registrador y, con ella, la naturaleza técnica del órgano electoral. Nótese que, dada la naturaleza técnica del cargo, en la actualidad el Registrador Nacional del Estado Civil es elegido mediante concurso de méritos (art. 266 de la C.P), esto es, sin atención alguna a su filiación política. Si ésta no constituye un criterio relevante para elegir al funcionario de mayor jerarquía en este órgano electoral, ¿por qué debe serlo para su secretario, sus delegados, sus homónimos a nivel regional y demás funcionarios? ¿Cómo determinar que la filiación política del Secretario General es distinta de aquélla del Registrador Nacional? No parece lógico ni constitucional que los funcionarios de menor jerarquía de la Registraduría deban tener una filiación política determinada, cuando la misma no es necesaria ni relevante para el ejercicio del cargo. Tampoco parece lógico ni relevante exigirle al Registrador, luego de electo, que tenga una filiación política y que la revele, como requisito para elegir a otro funcionario. En ambos casos, se atenta de manera directa contra el artículo 266 de la Carta.

En tercer lugar, las disposiciones acusadas vulneran conjuntamente el derecho a acceder a funciones y cargos públicos cuando se cumplen los requisitos para ello (numeral 7, art. 40 de la C.P) y el derecho a la igualdad (art. 13 de la C.P). En efecto, sin justificación alguna, estas disposiciones excluyen de la posibilidad de acceder a tales cargos a los ciudadanos que legítimamente no se encuentran interesados en ser parte formal de un partido o movimiento político, y otorgan una evidente ventaja en el acceso a dichos cargos a los ciudadanos que sí pertenecen a una agrupación de esta naturaleza. Tal exclusión y ventaja injustificadas no son permitidas, pues se basan en el criterio sospechoso de discriminación por motivos de la filiación política.

Es pertinente aclarar que todo lo dicho anteriormente es igualmente predicable de la exigencia de integrar los jurados de votación con personas de filiación política diversa. De hecho, aunque transitorio, este cargo constituye también una forma de participar en el ejercicio y control del poder político, por lo cual la condición de pertenencia a una agrupación política es discriminatoria para quienes no cumplen con ella, e implica una restricción excesiva al derecho a la participación política.

Por último, cabe anotar que, por mandato expreso del actual artículo 127 de la Constitución, los funcionarios que hacen parte de los órganos electorales no pueden tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos, ni en las controversias políticas. ¿De qué sirve entonces que se imponga como condición de acceso al cargo la pertenencia a un partido o movimiento político distinto de aquél de su pareja en el cargo, si en su ejercicio laboral ambos tendrán la obligación de permanecer ajenos a los asuntos y controversias de su agrupación política y a trabajar sin representar sus intereses? La reforma constitucional realizada a través del Acto Legislativo 02 de 2004 añadió al artículo 127 de la Carta la prohibición a los funcionarios de los órganos electorales de participar en política, precisamente con el fin de garantizar la imparcialidad de las personas encargadas de organizar y ejecutar materialmente las elecciones, y de asegurar así su transparencia. Por ello, es posible concluir que la exigencia de pertenencia a una agrupación política distinta de aquélla de la pareja en el cargo, del Registrador o de los otros jurados de votación atenta contra estos propósitos y resulta por tanto contraria al espíritu del artículo 127 de la Constitución.

En conclusión, el numeral 8 del artículo 26, el párrafo del artículo 47 y los artículos 32, 40, 149 y 157 del Decreto 2241 de 1986 deberían ser declarados inconstitucionales, pues vulneran distintas facetas del derecho a la participación política y los derechos a la libertad de conciencia, a la intimidad y a la igualdad, e igualmente atentan contra el diseño constitucional propio de la organización electoral.

B. Vulneración de los principios constitucionales relacionados con la participación política

El artículo 10 del Decreto 2241 de 1986 consagra un régimen de paridad política en la composición de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral del siguiente tenor: *“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”*. Esta norma guarda coherencia con las disposiciones discutidas en la sección anterior, dado que uno de los posibles mecanismos que existen para garantizar lo consignado en la transcripción anterior es la exigencia de que los cargos desempeñados por dos o más funcionarios estén integrados por personas de diferente filiación política. Además de las razones anteriormente esgrimidas, dichas disposiciones, en conjunto con el artículo 10 del decreto demandado, son inconstitucionales por las siguientes razones.

Todas esas normas evocan el régimen de paridad política propio del Frente Nacional. Es cierto que la coyuntura que dio origen al Frente Nacional en el año 1957 explica el hecho de que quienes realizaban las elecciones o los escrutinios fueran de diferente filiación política y representaran los dos partidos mayoritarios. En efecto, para entonces, casi la totalidad de los colombianos eran o bien liberales o bien conservadores, por lo cual una disposición de este tipo englobaba prácticamente todo los frentes políticos en contienda. Además, la situación de desconfianza generada por la violencia partidista era tal que la presencia de los dos partidos políticos predominantes daba una imagen de transparencia de las elecciones y se convertía en una forma de control sobre la posibilidad de preeminencia del otro partido. De otro lado, la composición paritaria de la organización electoral comprometía a los dos partidos mayoritarios a no alterar los procesos y los resultados electorales y aseguraba que, en todo caso, la paridad se reflejara en las demás corporaciones públicas. Estas normas eran expresión del acuerdo político del Frente Nacional según el cual toda la estructura estatal debía estar dirigida por el partido liberal o por el partido conservador, que se alternaban en el poder y la composición paritaria de la organización electoral ayudaba a asegurar que los resultados electorales correspondieran a esta estructura.

Ahora bien, el Frente Nacional tuvo su última expresión legal durante las elecciones de 1970⁴³, y la nueva estructura constitucional y política no puede asegurar los propósitos esenciales de la organización electoral, a través de la paridad política. En efecto, la composición de la organización electoral con base en un régimen de esta naturaleza no constituye un mecanismo adecuado de control y de garantía de transparencia de las elecciones. Es más, el uso de este régimen puede incluso generar efectos contrarios a estos objetivos, ya que la incorporación de un criterio político en lo que debería ser la mera organización técnica de los comicios, le quita seriedad y transparencia a la logística de las jornadas electorales, le resta credibilidad al proceso electoral, genera dudas sobre las posibilidades de fraude, puede quitarle legitimidad a los elegidos.

⁴³ Ver HARTLYN, Jonathan. La política del Régimen de coalición: La experiencia del Frente Nacional en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes (CEI) - Ediciones Unianandes y PALACIOS, Marco. Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994. Bogotá: Norma, 1995

Además, el régimen de paridad política contenido en las normas acusadas se encuentra hoy proscrito por la Constitución de 1991. Así lo ha reconocido la propia Corte Constitucional, al estimar que el uso de la paridad política como criterio de integración y composición de cargos públicos vulneración el principio democrático.⁴⁴ Si bien la Corte llegó a esta conclusión al estudiar la constitucionalidad de la forma de composición de altos cargos de justicia, tal razonamiento puede perfectamente extenderse a los cargos propios de la organización electoral. En efecto, utilizando palabras de la propia Corte, la función que cumple la organización electoral constituye una expresión orgánica del principio democrático; por ende su composición no puede realizarse con base en un criterio que, como la paridad política, contraría el propio principio democrático.

De otra parte, el régimen de paridad política es también contrario a los principios de pluralismo, protección de las minorías y participación democrática, por cuanto favorece la participación de dos partidos políticos en la conformación de un órgano del Estado y, de esta forma, impide que todas las visiones políticas existentes en el país tengan el mismo valor y la misma capacidad de influir en este espacio privilegiado de control del acceso al poder político. En últimas, con estas disposiciones, sólo los partidos mayoritarios tienen la capacidad efectiva de estar representados en estos cargos, pues aunque el artículo 10 del decreto demandado aclara que la paridad no debe ir en perjuicio de las garantías de los ciudadanos, lo cierto es que si un cargo como el de Registrador Distrital es ocupado por una persona de un partido mayoritario, el mandato de elección de la otra pareja del cargo conforme a una filiación política diversa y paritaria terminará imponiendo la elección del otro partido mayoritario, con exclusión de los demás.

En la actualidad, dicha exclusión afecta a un gran número de ciudadanos, pues la política colombiana ha sufrido un cambio de gran envergadura, según el cual ya no puede hablarse de la existencia de bipartidismo, sino de pluripartidismo en el país. Por ende, el uso del régimen de paridad política atenta igualmente contra el principio de protección y de garantía de iguales oportunidades de participación política de las minorías, pues se da una prevalencia injustificada para el acceso a espacios importantes de control del poder político a los dos partidos que hayan obtenido la mayoría de votos y, en consecuencia, se impide a los partidos minoritarios acceder a dicho espacio. Con ello, se envía un mensaje erróneo y contrario al espíritu de la Constitución, según el cual el régimen democrático colombiano en general, y la organización electoral en particular, protege única o especialmente a las mayorías políticas...

Por todas las razones antes esgrimidas, el artículo 10 del Código Electoral, y las disposiciones de este Código que fueron analizadas en la sección anterior (el numeral 8 del artículo 26, el parágrafo del artículo 47 y los artículos 32, 40, 149 y 157) deberían ser declarados inconstitucionales por vulnerar los principios de democracia, pluralismo y protección e igualdad de oportunidades de las minorías, que fundamentan el derecho a la participación política.

C. Violación de los contenidos constitucionales de la organización electoral

El Código Electoral ha puesto en cabeza del Consejo Nacional Electoral las siguientes funciones:

- a) La elección del Registrador Nacional del Estado Civil y quien haya de reemplazarlo en sus faltas absolutas o temporales (numeral 1, art. 12 del Código Electoral).
- b) La remoción del Registrador Nacional por parcialidad política o por cualesquiera de las causales establecidas en la ley (numeral 2, art. 12 del Código Electoral).

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-636 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara.

c) La aprobación de los nombramientos hechos por el Registrador Nacional de los cargos de libre nombramiento y remoción del Secretario General, los Visitadores nacionales⁴⁵, los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y los Registradores Distritales (numeral 5, art. 12 y numeral 8, art. 26 del Código Electoral).

d) La rendición de un concepto favorable a la fijación del número de ciudadanos sufragantes en cada mesa de votación, hecho por la Registraduría (art. 85 del Código Electoral).

e) La aprobación del presupuesto presentado por el Registrador Nacional del Estado Civil, así como sus adiciones, traslaciones, créditos o contracréditos (numeral 4, art. 12 del Código Electoral).

f) La aprobación de la creación, fusión y supresión de cargos de la planta de la Registraduría Nacional del Estado Civil, realizados por el Registrador (numeral 6, art. 12 y numerales 7 y 16 del art. 26 del Código Electoral).

De lo anterior surge que el Código Electoral otorga al Consejo Nacional Electoral una serie de facultades que implican una intervención más o menos directa de éste en los asuntos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, lo cual atenta contra los contenidos constitucionales de la organización electoral, particularmente en lo que se refiere a la autonomía funcional, jurídica y presupuestal de la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la vocación técnica de esta entidad (art. 266 de la C.P). Veamos.

i) Vulneración de la autonomía funcional, jurídica y presupuestal de la Registraduría

Como lo expusimos de manera extensa anteriormente, existen argumentos de diferente orden para sostener que la Registraduría Nacional del Estado Civil es un ente autónomo respecto del Consejo Nacional Electoral, a saber: el artículo 120 de la Constitución, que regula la organización electoral, no pone en cabeza de ninguno de los dos órganos que la componen la dirección suprema de la organización; el artículo 113 de la Constitución consagra la autonomía de cada uno de los “órganos” que no conforman ninguna de las tres ramas del poder público; los artículos 265 y siguientes de la Carta asignan tareas diferenciadas a la Registraduría y al Consejo Electoral, encomendando a ambos órganos tareas de dirección y vigilancia respecto de las funciones que les competen; esta diferenciación de tareas entre los dos órganos electorales y la asignación a cada uno de la competencia de ejercer la dirección y vigilancia de las elecciones en el marco de sus funciones son garantía de los fines de transparencia e imparcialidad propios de la organización electoral; la interpretación de la Constitución en el sentido de que la Registraduría goza de autonomía con respecto al Consejo Electoral es la que permite maximizar los principios y derechos de participación política y, con ello, la democracia. Por lo demás, si a pesar de los argumentos anteriormente esgrimidos quedase alguna duda sobre la autonomía de la Registraduría respecto del Consejo Electoral, ésta debería quedar resuelta con la constatación de que el Acto Legislativo 01 de 2003 despojó al Consejo Electoral de la facultad de nombrar al Registrador Nacional, con lo cual reafirmó el carácter autónomo de éste respecto de aquél.

Con base en el anterior raciocinio, es posible concluir que la intervención del Consejo Nacional Electoral en los asuntos de la Registraduría, consistente en la posibilidad de nombrar y remover del cargo al Registrador y en las facultades de aprobar una serie de decisiones tomadas por éste, constituye una injerencia indebida a la autonomía funcional, presupuestal y administrativa de la Registraduría, así como una restricción ilegítima de las capacidades directoras y de supervisión del Registrador Nacional frente a las actividades de la entidad de la cual está a cargo.

⁴⁵ A pesar de que este cargo está enunciado en la norma, en la actualidad la Registraduría Nacional no lo prevé dentro de su planta

Es importante empezar por el hecho más evidente: la disposición del Código Electoral (numeral 1, art. 12) que consagra la competencia del Consejo Nacional Electoral de nombrar al Registrador Nacional ha devenido inconstitucional, como resultado del Acto Legislativo 01 de 2003, cuyo artículo 15 cambió la forma de elección del Registrador, y reformó así el inciso segundo del artículo 265 de la Constitución. Por ello, es fundamental que la Corte Constitucional declare expresamente la inconstitucionalidad de esta norma, con el fin de evitar cualquier confusión o ambigüedad.

De conformidad con lo anterior, si el Consejo Nacional Electoral no es ya la autoridad encargada de elegir al Registrador y si la entidad que éste encabeza goza de autonomía, pues también deviene inconstitucional la facultad del Consejo Nacional Electoral de remover de su cargo al Registrador (numeral 2, art. 12 del Código Electoral). En efecto, además de que es más razonable que esta facultad sea ejercida por los nuevos nominadores del Registrador, resulta inconstitucional que la misma esté en cabeza del Consejo Electoral, de un lado, porque ello contraría el nuevo diseño institucional resultante del Acto Legislativo 01, y de otro lado, pues la facultad de remoción del Registrador podría ser utilizada como un mecanismo de injerencia –a través de la presión que genera la posibilidad de remoción- del Consejo Electoral en los asuntos de la Registraduría.

De otra parte, también es inconstitucional la norma que exige el concepto previo del Consejo Nacional Electoral para determinar el número de sufragantes de cada mesa de votación (art. 85 del Código Electoral). Esta norma parece otorgar al Consejo Electoral superioridad jerárquica frente a la Registraduría, pues somete las decisiones de ésta en la materia a un aval o especie de poder de veto de aquél. Esto, como se ha reiterado en múltiples ocasiones a lo largo de este escrito, resulta contrario al diseño constitucional de la organización electoral, basado en la división de funciones entre los dos órganos electorales, y en el ejercicio por parte de cada uno de las funciones de dirección y vigilancia en lo que se refiere a sus competencias.

Algo similar ocurre con las normas que someten a la aprobación del Consejo Nacional Electoral los nombramientos hechos por el Registrador de los cargos de Secretario General, Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y Registradores Distritales (numeral 5, art. 12 y numeral 8, art. 26 del Código Electoral). En efecto, estas normas son también inconstitucionales, por cuanto el condicionamiento de estos nombramientos a la aprobación del Consejo Electoral restringe seriamente la autonomía funcional y administrativa de la Registraduría, y con ello vulnera el diseño institucional de la organización electoral.

Además de lo anterior, existe una razón adicional para considerar que el Consejo Nacional Electoral no debe avalar los nombramientos que el Registrador hace en el ámbito interno de su entidad: los empleos a los que se refieren las normas acusadas constituyen cargos de libre nombramiento y remoción, y su carácter de tales fue declarado acorde a la Constitución por la Corte Constitucional.⁴⁶ En efecto, al estudiar la constitucionalidad de normas que anteriormente organizaban la planta interna de la Registraduría -el artículo 6 del decreto 3492 de 1986, las resoluciones 3560 de 1988 y 2116 de 1994 de la Registraduría y el Código Electoral-, la Corte concluyó que los cargos de Secretario General, Delegados del Registrador y Registrador Distrital podían ser de libre nombramiento y remoción. Si bien es cierto que buena parte de estas normas –en concreto el decreto 3560 y las resoluciones de 1994- fue derogada por los decretos 1010 y 1014 de 2000, estas nuevas normas se mantienen en la identificación de éstos como cargos de libre nombramiento y remoción. Por ello, la decisión de la Corte en esta materia debe ser tenida en cuenta en el proceso constitucional iniciado por esta demanda.

Como también lo ha señalado la Corte Constitucional, a través de los cargos de libre nombramiento y remoción –cuya existencia se justifica sólo en tanto que sean la excepción y no la regla del servicio público- los directivos de las entidades públicas atribuyen ciertas funciones de dirección y

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia C-552 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

orientación institucional a personas de su confianza.⁴⁷ Dado que se trata de cargos de gran responsabilidad por medio de los cuales se desarrollará en buena medida la política institucional, el superior jerárquico puede conferirlos discrecionalmente. Justamente por ello es que los cargos de libre nombramiento y remoción de la Registraduría se ven completamente desnaturalizados si su integración se somete a la aprobación del Consejo Nacional Electoral. Y también justamente por ello es que esta intervención del Consejo Electoral es tal vez una de las injerencias más graves de éste en los asuntos de la Registraduría, teniendo en cuenta que la selección libre de los empleados de dirección y confianza es uno de los mecanismos a través de los cuales se materializa de manera más evidente la autonomía administrativa de una institución.

El mismo efecto es generado por la disposición según la cual la creación, fusión y supresión de cargos de la planta de la Registraduría Nacional del Estado Civil por parte del Registrador requiere la aprobación del Consejo Nacional Electoral (numeral 6, art. 12 y numerales 7 y 16 del art. 26 del Código Electoral). Tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, la facultad de modificar la planta de la Registraduría Nacional del Estado Civil está preferentemente a cargo del Congreso Nacional y, excepcionalmente, del ejecutivo mediante facultades extraordinarias.⁴⁸ Por tanto, el papel de la Registraduría en esta materia es “restringido y residual”⁴⁹, y opera sólo en casos de decisiones pequeñas y puntuales respecto de la planta, que son mejor conocidas por la propia entidad y que requieren una pronta solución y corrección que sólo ella puede ofrecer. En este último tipo de casos, la aprobación previa de las decisiones de la Registraduría por el Consejo Nacional Electoral no tiene ningún sentido, pues éste no conoce a fondo el funcionamiento de la Registraduría, y por ende no puede saber cuáles son las mejores soluciones a problemas puntuales y concretos como aquéllos que la Registraduría tiene competencia para resolver a través de la modificación de su planta. Por consiguiente, las disposiciones que exigen dicha aprobación previa son inconstitucionales, pues nuevamente atentan contra la autonomía funcional de la Registraduría, e igualmente pueden llegar a vulnerar los principios de eficiencia y economía administrativa.

Finalmente, la autonomía constitucional de la Registraduría Nacional del Estado Civil es también vulnerada flagrantemente por la norma que establece que la Registraduría debe presentar y someter a la aprobación del Consejo Nacional Electoral su presupuesto anual, así como las modificaciones que del mismo realice (numeral 4, art. 12 del Código Electoral). En efecto, como lo mencionamos anteriormente, para poder materializarse, la autonomía funcional implica no sólo autonomía administrativa, sino también presupuestal, pues este atributo debe ser suficiente para el cumplimiento de las funciones constitucionales de una entidad.⁵⁰ Es así como, para poder ser verdaderamente autónoma, la Registraduría debe tener la facultad de programar y ejecutar su presupuesto libre de injerencias ajenas, cosa que de ninguna manera tiene lugar si incluso una decisión tan básica y necesaria para el cumplimiento de sus funciones constitucionales como la elaboración y modificación de su presupuesto es sometida a la aprobación de otra entidad. Este tipo de injerencia del Consejo Electoral en los asuntos presupuestales de la Registraduría es, sin lugar a dudas, una característica propia de una relación institucional de subordinación y no de independencia y autonomía, lo cual vulnera el diseño institucional de la organización electoral colombiana.

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencias C-514 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-387 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-552 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴⁸ Corte Constitucional, sentencias C-401 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-402 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas.

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-1081 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵⁰ Corte Constitucional, sentencia C-894 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

ii) Vulneración del carácter técnico de la Registraduría

Tanto las normas que restringen la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil como aquéllas que exigen una filiación política determinada como condición para ocupar cargos en la institución atentan contra la naturaleza técnica de la entidad consagrada en el artículo 266 de la Constitución.

Además de lo señalado anteriormente sobre este carácter técnico de la naturaleza de la Registraduría cabe resaltar aquí que el mismo viene dado por el tipo de tareas que la propia Constitución le otorga a la entidad. El desarrollo de funciones como la administración, dirección, ejecución material y supervisión de las elecciones, y como todas las relacionadas con la identidad de las personas requieren de un alto grado de conocimiento y rigor técnico en el manejo de sistemas de información y de otra serie de elementos tecnológicos complejos, que nada tienen que ver con la dinámica política, que incluso puede obstaculizar el adecuado cumplimiento de tales funciones. De hecho, el uso de criterios propios de la dinámica política para intervenir en la composición y el desarrollo de las tareas propias de los funcionarios públicos encargados de realizarlas resulta ajeno a las características del cargo, y pueden ser utilizados como mecanismo de presión o influencia, lo cual puede poner en riesgo la imparcialidad de los funcionarios de la Registraduría, característica que es fundamental para lograr el desarrollo exitoso de unas elecciones.

Las normas acusadas a través de la presente acción tienen como resultado que la Registraduría pueda ser influenciada por la dinámica política y partidaria. Esto sucede de manera indirecta cuando se exige aval previo del Consejo Nacional Electoral para ciertas decisiones de la Registraduría – tales como nombramientos o formulación de presupuestos-, pues el carácter político y la composición partidaria del Consejo Electoral pueden ser relevantes para la aprobación o no de dichas decisiones. Pero además, la Registraduría es susceptible de verse influenciada por la dinámica política y partidaria de manera directa toda vez que se exige como requisito para acceder a muchos de sus cargos la pertenencia a una agrupación política. En efecto, esto último deja abierta la puerta para que los partidos políticos utilicen la pertenencia de sus miembros a la Registraduría para intentar influir en el desarrollo de labores que, insistimos, son de carácter estrictamente técnico.

Influencias como éstas están proscritas por la Constitución, pues generan el riesgo de que el resultado electoral pueda ser manipulado. La Corte Constitucional ha sido enérgica en afirmar la importancia de que tales injerencias no tengan lugar, afirmando que el personal de la organización electoral debe “*estar despojado de toda influencia externa, especialmente política*”⁵¹, y concluyendo por ende que las designaciones, retiros y ascensos de este personal deberían ser ajenas a la voluntad transitoria de las directivas “*o a la representación política, partidista o de grupo que puedan encarnar*”.

La despolitización de los funcionarios encargados de la ejecución material de las elecciones se torna aún más crucial en aquellos contextos en los que, como el colombiano, influencias de esa naturaleza pueden conducir a la captura de las elecciones por parte de los actores armados y, por esa vía, a la absoluta negación de la democracia.

V. TRÁMITE DE URGENCIA NACIONAL

Solicitamos comedidamente a la Honorable Corte Constitucional que, de conformidad con el artículo 9 del Decreto 2067 de 1991, dé a esta demanda el trámite propio de un proyecto de urgencia nacional con el fin de que los puntos centrales del debate constitucional aquí iniciado se encuentren

⁵¹ Corte Constitucional, sentencia C-552 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

ya aclarados cuando tengan lugar las próximas elecciones de autoridades ejecutivas municipales, departamentales y distritales, lo cual ocurrirá en el mes de octubre del presente año, de conformidad con el artículo primero de la ley 63 de 1994.

La anterior solicitud encuentra sustento en el hecho de que la forma de realización de las elecciones de octubre podría cambiar sustancialmente si todas o algunas de las normas demandadas fuesen declaradas inexequibles por la Corte Constitucional como resultado de este proceso constitucional. Por esa razón, resulta importante que la sentencia de la Corte sobre este tema sea expedida con anterioridad a dichos comicios, de forma tal que éstos sean realizados de conformidad con los parámetros constitucionales que la Corte establezca. En una coyuntura como la actual, caracterizada por el gran deterioro del principio democrático y de la libertad de voto resultantes de la injerencia indebida de los grupos armados en las elecciones regionales, resulta crucial que los próximos comicios se desarrollen con riguroso apego a los parámetros de constitucionalidad, de forma tal que las elecciones sean verdaderamente una expresión del derecho a la participación democrática y un mecanismo de profundización de la democracia. Sin duda, esto podría contribuir de manera sustancial a la recuperación de la legitimidad de las instituciones democráticas que, en virtud de la coyuntura nacional, hoy se encuentra muy deterioradas.

VI. SOLICITUD

De conformidad con los argumentos anteriormente esgrimidos, de manera respetuosa le solicitamos a la Honorable Sala Plena de la Corte Constitucional se sirva declarar INEXEQUIBLES en su totalidad los artículos 10 y 102, así como los apartes subrayados de los artículos 12, 26, 32, 40, 47, 75, 79, 85, 101, 149 y 157 del Decreto 2241 de 1986, actual Código Electoral Colombiano.

VII. NOTIFICACIONES

Recibiremos notificaciones en:

Dirección: Carrera 4A No. 67-30 (piso 2).

Teléfonos: 2119617, 5455908.

De la Honorable Corte Constitucional,

RODRIGO UPRIMNY YEPES
c.c. 79.146.539 de Usaquén
Director
Centro de Estudios DeJuSticia

MARIA PAULA SAFFON SANIN
c.c. 52.862.641 de Bogotá
Investigadora
Centro de Estudios DeJuSticia

NATHALIA CAROLINA SANDOVAL ROJAS
c.c. 53.077.097 de Bogotá
Investigadora
Centro de Estudios DeJuSticia