

REFORMA POLITICA DE 2009 - Organización, funcionamiento y responsabilidad de los partidos y movimientos políticos / PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS - Organización, funcionamiento y responsabilidad en la reforma política de 2009

La reforma de los partidos y movimientos políticos en cuanto a su organización, funcionamiento y responsabilidad se encuentra en el artículo 1º, el cual modificó el 107 del ordenamiento superior. Se resume en los siguientes aspectos: 1) Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho de organizar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse o retirarse de ellos. 2) No se permite la doble militancia de los ciudadanos en esas organizaciones. 3) Los partidos y movimientos políticos deben organizarse democráticamente y divulgar sus programas. 4) Para tomar decisiones o escoger candidatos, pueden celebrar consultas populares internas o interpartidistas, las cuales se sujetarán a las normas sobre financiación y publicidad aplicables a las elecciones ordinarias. Estas consultas pueden coincidir o no con las elecciones a corporaciones públicas y su resultado es obligatorio. 5) Se establece un régimen de responsabilidad para los partidos y movimientos políticos por contravenir las normas que rigen su organización o financiación y avalar candidatos elegidos o no que sean condenados por determinados delitos. 6) Se establece también un régimen de responsabilidad para sus directivos, en caso de no proceder correctamente en el ejercicio de los derechos y obligaciones de tales instituciones. 7) Se garantiza a las organizaciones sociales el derecho de participación en eventos políticos. 8) Se dispone que si un miembro de una corporación pública decide presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, debe renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes de la fecha inicial de inscripción, para no inhabilitarse.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 107 / ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009 - ARTICULO 1

REFORMA POLITICA DE 2009 - Financiación parcial por el Estado de los partidos y movimientos políticos, sus campañas electorales y consultas populares internas o interpartidistas / PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS - Financiación parcial del Estado en la reforma política de 2009 / FINANCIACION DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS - Aspectos principales de la reforma política de 2009

La financiación parcial por el Estado de los partidos y movimientos políticos y de sus campañas electorales y consultas populares internas o interpartidistas, se encuentra prevista en el artículo 3º del Acto Legislativo, modificadorio del artículo 109 de la Carta. Se sintetiza en los siguientes puntos: 1) El Estado concurre a la financiación de los partidos y movimientos políticos, de acuerdo con la ley. 2) Las campañas electorales adelantadas por candidatos avalados por tales organizaciones o grupos significativos de ciudadanos, deben ser financiadas parcialmente con recursos estatales, siempre y cuando superen el porcentaje de votación establecido por la ley para tener derecho a recibir la financiación. 3) La ley puede limitar el monto de los gastos de las campañas electorales y la máxima cuantía de las contribuciones privadas. 4) Un porcentaje de esta financiación se entrega a los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, que avalen candidatos o realicen las consultas, con los requisitos de ley y la autorización del Consejo Nacional Electoral. 5) La violación de los topes máximos es sancionada con la pérdida de investidura o del cargo y tiene los demás efectos que determine la ley. 6) Tales organizaciones y los candidatos deben rendir públicamente cuentas sobre sus ingresos. 7) Se les prohíbe a las mencionadas organizaciones recibir financiación para campañas electorales, de personas

naturales o jurídicas extranjeras. 8) Las campañas presidenciales tienen acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, según las condiciones fijadas por la ley. 9) La financiación anual de los partidos y movimientos políticos debe ascender como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 109 / ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009 - ARTICULO 3

REFORMA POLITICA DE 2009 - Votación en las corporaciones públicas de elección popular: voto nominal y público como regla general / CORPORACIONES PUBLICAS DE ELECCION POPULAR - Voto nominal y público: Implicaciones de la reforma política de 2009 / LEY ESTATUTARIA - Condiciones para incorporar normas orgánicas / REFORMA POLITICA DE 2009 - Reglamentación de votaciones en el Congreso es asunto de ley orgánica pero puede incluirse válidamente en ley estatutaria bajo determinadas condiciones / REFORMA POLITICA DE 2009 - Conexidad entre regulación de partidos y movimientos políticos y el sistema de votación en el Congreso

El Acto Legislativo No. 1 de 2009, introdujo un cambio en la modalidad de votación en los cuerpos colegiados de elección directa, pues estableció el voto nominal y público como la regla general, con las excepciones que contemple la ley. (...) esta norma tiene aplicación en los cuerpos colegiados de elección directa del pueblo, vale decir, el Congreso de la República, en sus dos cámaras: Senado y Cámara de Representantes, las Asambleas departamentales, los Concejos distritales y municipales y las Juntas Administradoras Locales, en las ciudades en donde existen. Ahora bien, en cuanto concierne al Congreso, este cambio constitucional en la modalidad de votación conlleva una modificación de su Reglamento plasmado en la ley orgánica 5ª de 1992, lo cual ha motivado la presente consulta en el sentido de establecer si se puede incluir dentro del proyecto de ley estatutaria de reforma y financiación de los partidos y movimientos políticos, la modificación de la citada ley orgánica, para hacer de una vez la actualización legal de la forma de votación en el Congreso. (...) La Sala encuentra que bajo ciertas condiciones es posible jurídicamente incorporar dentro de un proyecto de ley estatutaria, una norma de carácter orgánico. En efecto, se observa que así como dentro de una ley estatutaria puede haber normas de ley ordinaria, conforme lo ha expresado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, también pueden existir en una ley estatutaria normas legales orgánicas, puesto que no existe una prohibición constitucional al respecto y porque, en asuntos conexos eventualmente, puede constituir una forma de legislar de mayor eficacia para el trabajo legislativo. Sin embargo, para ello se requieren dos condiciones: 1ª) Que en el trámite de la ley se observen las etapas del procedimiento legislativo general y se cumplan los requisitos especiales para la expedición de las leyes estatutarias. Conviene anotar que dentro de estos requisitos especiales, se encuentra el de la aprobación de la ley por mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, el cual coincide con el exigido para las leyes de carácter orgánico. 2ª) Que tales normas orgánicas guarden relación temática con el objeto de la ley, lo cual significa que tengan unidad de materia. (...) el desarrollo legal del sistema de votación en el Congreso para la tramitación de las leyes y los demás asuntos sometidos a su consideración, contribuye a hacer efectivos los principios de la reforma política y se convierte en un complemento necesario para el trabajo parlamentario de los partidos políticos. En síntesis, la Sala encuentra que jurídicamente es viable incorporar dentro del proyecto de ley estatutaria de reglamentación de la reforma y la financiación de los

partidos y movimientos políticos, una norma destinada a modificar la ley orgánica 5ª de 1992, para reglamentar el voto nominal y público en el Congreso.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la inclusión de normas orgánicas en leyes estatutarias, Corte Constitucional, sentencia C-713 de 2008. Sobre el principio de unidad de materia de las leyes, Corte Constitucional, sentencia C-657 de 2000.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 133 / ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009 - ARTICULO 5

REFORMA POLITICA DE 2009 - Alcance de la renuncia justificada de los miembros de corporaciones públicas de elección popular / CONGRESISTAS - Renuncia justificada: concepto / CORPORACIONES PUBLICAS DE ELECCION POPULAR - Renuncia justificada de sus miembros: concepto / CORPORACIONES PUBLICAS DE ELECCION POPULAR - Sus miembros ocupan cargos de forzoso desempeño

La consulta indaga acerca del significado de la expresión “renuncia justificada” que utiliza el nuevo artículo 134 constitucional respecto de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular: el Congreso de la República integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, las Asambleas departamentales, los Concejos distritales y municipales y las Juntas Administradoras Locales, donde las hubiere. (...) la llamada renuncia justificada, viene a ser esencialmente la manifestación de voluntad que realiza un miembro de una corporación pública de elección popular de retirarse del ejercicio del cargo, pero acompañada de una justificación de tal determinación, es decir, que deben presentarse los fundamentos fácticos, jurídicos o de otra naturaleza que conduzcan a la conclusión de que el congresista no tiene otra alternativa que la dejación del cargo. (...) la justificación de la renuncia consiste en la sustentación o demostración de la importancia o gravedad de las razones que llevan a la persona a tomar la decisión de retiro, lo cual implica una exigencia de grado superior a la simple voluntad de retirarse. En este orden de ideas, la Sala observa que la exigencia constitucional de la justificación de la renuncia confiere una connotación especial a los cargos de los miembros de corporaciones públicas de elección popular y es la de convertirlos en cargos de “forzoso desempeño”, en la medida en que significa que tales servidores no pueden apartarse de ellos con la misma facilidad que se predica de otros empleos públicos, porque su naturaleza polítoelectoral no es comparable con la naturaleza de los demás cargos públicos. En efecto, la naturaleza polítoelectoral implica para el elegido una responsabilidad especial de permanencia en el cargo, porque el elector votó por aquel candidato o partido que encarna o representa unas determinadas ideas, unos programas, una visión del poder público que conlleva un compromiso diferente al exigido a los demás servidores públicos, el cual consiste en garantizar la permanencia en el cargo. Lo anterior se complementa con el hecho cierto de que al producirse la vacante definitiva, quien sea “llamado” a llenarla será siempre un candidato que no logró el número de votos suficiente para ser elegido. La Constitución, exigiendo la renuncia justificada, busca preservar en lo posible, la voluntad de los electores. (...) En síntesis, la expresión “renuncia justificada” de un miembro de corporación pública de elección popular a su investidura, no equivale a una simple renuncia motivada, sino que se debe probar que las razones expuestas implican necesariamente el retiro del servidor público. La respectiva Corporación, Cámara o Senado, es la competente para estudiar, valorar y decidir si acepta o no la renuncia.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada la publicación con oficio 10149 de 6 de abril de 2010.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 134 /
CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 261 / ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009 -
ARTICULO 6 / ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009 - ARTICULO 10

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GUSTAVO APONTE SANTOS

Bogotá D. C., cuatro (4) de febrero de dos mil diez (2010)

Radicación numero: 11001-03-06-000-2009-00065-00(1975)

Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Referencia: REFORMA POLITICA DEL ACTO LEGISLATIVO No. 1 DE 2009.

Posibilidad de incluir la norma orgánica de regulación del voto nominal y público en el Congreso, dentro de la ley estatutaria de reforma y financiación de los partidos y movimientos políticos.

Alcance de la expresión “renuncia justificada” de un miembro de corporación pública de elección popular.

El señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Fabio Valencia Cossio, a solicitud del Secretario General del Senado, doctor Emilio Otero Dajud, efectuada por instrucciones del Presidente de esa corporación legislativa, doctor Javier Cáceres Leal, formula a la Sala una consulta referente a la reglamentación del Acto Legislativo No. 1 del 14 de julio de 2009, con la finalidad de determinar si se puede o no incluir dentro de la ley **estatutaria** relacionada con la reforma y la financiación de los partidos y movimientos políticos y la doble militancia, el voto nominal y público en el Congreso, que es un tema propio de una ley **orgánica**.

La consulta busca también precisar el alcance de la expresión “renuncia justificada” de un miembro de corporación pública de elección popular, mencionada en el artículo 6º de dicho Acto Legislativo.

1. ANTECEDENTES

El Ministro manifiesta que el Acto Legislativo No. 1 de 2009 introdujo, en los artículos 1º y 3º que modificaron los artículos 107 y 109, respectivamente, de la Constitución, una serie de reformas respecto de los partidos y movimientos políticos las cuales enumera, siendo de destacar la facultad de celebrar consultas populares internas o interpartidistas, la obligación de presentar y divulgar programas políticos, la responsabilidad de esas instituciones, con imposición de sanciones por la violación de las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, y por avalar candidatos elegidos o no en cargos o corporaciones de elección popular, que sean condenados por determinados delitos, la responsabilidad de los directivos, la prohibición de la doble militancia, la contribución parcial del Estado a la financiación de tales organizaciones y sus campañas electorales, la posibilidad de fijación de topes de gastos para éstas y de

la máxima cuantía de las contribuciones privadas, el acceso a los medios institucionales de radio y televisión, el deber de rendición pública de cuentas y la prohibición de recibir financiación de personas naturales o jurídicas extranjeras.

Agrega que de conformidad con el artículo 152 constitucional, dentro de los temas que deben ser objeto de regulación mediante ley estatutaria, se encuentra el referente a la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos y las funciones electorales.

De otro lado, indica que el artículo 5º del Acto Legislativo modificó el artículo 133 de la Carta y estableció que el voto de los miembros de cuerpos colegiados de elección directa será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley, lo cual entraña una modificación de la ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso de la República, que constituye una ley orgánica.

Cita las sentencias C-025 de 1993 y C-557 de 2009 de la Corte Constitucional sobre las leyes orgánicas y expresa lo siguiente:

“Conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, la regla general es la votación ordinaria y por excepción, la votación nominal; sin embargo, con la expedición del Acto Legislativo No. 01 de 2009, se invierten las condiciones y la regla general es la votación nominal y pública, excepto los casos que determine la ley.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 151 de la Constitución Política, el Reglamento del Congreso y de cada una de sus cámaras, deberá ser tramitado como ley orgánica, en tanto que los artículos 152 ibidem y 107 y 109 superiores, modificados los dos últimos por los artículos 1º y 3º del Acto Legislativo No. 01 de 2009, referentes a la doble militancia y a la financiación de los partidos y movimientos políticos, respectivamente, señalan que deben ser desarrollados con leyes estatutarias.

En este orden de ideas, la consulta se dirige a establecer si a través de la ley estatutaria que reglamentará los artículos 1º y 3º del Acto Legislativo No. 1 de 2009, se puede reglamentar el voto nominal previsto en el artículo 5º del citado Acto, que modificó el artículo 133 superior, y que a la vez, conlleva una modificación de la Ley 5ª de 1992, orgánica del Congreso de la República”.

Adicionalmente, la consulta indaga si la expresión “renuncia justificada” de un miembro de una corporación pública de elección popular, utilizada en el artículo 6º del Acto Legislativo, que modificó el artículo 134 de la Carta, debe ser entendida como “una simple renuncia motivada” sujeta a aprobación por parte de la respectiva corporación.

2. INTERROGANTES

El Ministro presenta los siguientes interrogantes:

“1. ¿Se puede tramitar conjuntamente la reglamentación al voto nominal –reforma a la Ley 5ª de 1992 (orgánica) – establecida en el artículo 5º del Acto Legislativo No. 1 de 2009, en la ley estatutaria que reglamenta los artículos 1 y 3, y que fue ordenada expresamente por la misma reforma?”

2. ¿Si la ‘renuncia justificada’, a la que hace referencia el artículo 6º del Acto Legislativo No. 01 de 2009, debe entenderse como una simple renuncia motivada sujeta a aprobación de la respectiva corporación?”

3. CONSIDERACIONES

3.1 El Acto Legislativo No. 1 del 14 de julio de 2009 (Reforma Política).

El Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso un proyecto de acto legislativo¹, al cual se le acumularon otros², tendiente a modificar varias disposiciones de la Carta referentes a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y a su financiación parcial por parte del Estado.

Luego del trámite correspondiente, fue expedido el Acto Legislativo No. 1 de 2009, conocido como “la reforma política” de ese año, **el cual empezó a regir el 14 de julio de 2009**, conforme a su artículo 15, por haber sido promulgado ese día (Diario Oficial No. 47.410).

La reforma de los partidos y movimientos políticos en cuanto a su organización, funcionamiento y responsabilidad se encuentra en el artículo 1º, el cual modificó el 107 del ordenamiento superior. Se resume en los siguientes aspectos:

- 1) Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho de organizar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse o retirarse de ellos.
- 2) No se permite la doble militancia de los ciudadanos en esas organizaciones.
- 3) Los partidos y movimientos políticos deben organizarse democráticamente y divulgar sus programas.
- 4) Para tomar decisiones o escoger candidatos, pueden celebrar consultas populares internas o interpartidistas, las cuales se sujetarán a las normas sobre financiación y publicidad aplicables a las elecciones ordinarias. Estas consultas pueden coincidir o no con las elecciones a corporaciones públicas y su resultado es obligatorio.

¹ Proyecto de Acto Legislativo No. 106 de 2008 – Cámara, No. 12 de 2008 – Senado, “Por medio del cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”, presentado en la Cámara de Representantes por el Ministro del Interior y de Justicia el 26 de agosto de 2008 (Gaceta del Congreso No. 558 de 2008, páginas 1 a 9).

² Proyectos Nos. 51, 101, 109, 128, 129 y 140 todos de 2008 y de la Cámara (Oficio No. S.G. 2-1614 de 2009, fecha 3 de julio de 2009, de remisión del proyecto de acto legislativo aprobado, por parte del Secretario General de la Cámara al señor Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial No. 47.410 de 2009, pág. 4).

5) Se establece un régimen de responsabilidad para los partidos y movimientos políticos por contravenir las normas que rigen su organización o financiación y avalar candidatos elegidos o no que sean condenados por determinados delitos.

6) Se establece también un régimen de responsabilidad para sus directivos, en caso de no proceder correctamente en el ejercicio de los derechos y obligaciones de tales instituciones.

7) Se garantiza a las organizaciones sociales el derecho de participación en eventos políticos.

8) Se dispone que si un miembro de una corporación pública decide presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, debe renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes de la fecha inicial de inscripción, para no inhabilitarse.

El nuevo artículo 107 constitucional contempla dos párrafos de carácter transitorio, cuyo texto es el siguiente:

“Parágrafo transitorio 1º.- Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorízase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

Parágrafo transitorio 2º.- El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1º de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.

El Proyecto tendrá mensaje de urgencia y sesiones conjuntas y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional” (Resalta la Sala).

La financiación parcial por el Estado de los partidos y movimientos políticos y de sus campañas electorales y consultas populares internas o interpartidistas, se encuentra prevista en el artículo 3º del Acto Legislativo, modificatorio del artículo 109 de la Carta. Se sintetiza en los siguientes puntos:

1) El Estado concurre a la financiación de los partidos y movimientos políticos, de acuerdo con la ley.

2) Las campañas electorales adelantadas por candidatos avalados por tales organizaciones o grupos significativos de ciudadanos, deben ser financiadas parcialmente con recursos estatales, siempre y cuando superen el porcentaje de votación establecido por la ley para tener derecho a recibir la financiación.

3) La ley puede limitar el monto de los gastos de las campañas electorales y la máxima cuantía de las contribuciones privadas.

4) Un porcentaje de esta financiación se entrega a los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, que avalen candidatos o realicen

las consultas, con los requisitos de ley y la autorización del Consejo Nacional Electoral.

5) La violación de los topes máximos es sancionada con la pérdida de investidura o del cargo y tiene los demás efectos que determine la ley.

6) Tales organizaciones y los candidatos deben rendir públicamente cuentas sobre sus ingresos.

7) Se les prohíbe a las mencionadas organizaciones recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras.

8) Las campañas presidenciales tienen acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, según las condiciones fijadas por la ley.

9) La financiación anual de los partidos y movimientos políticos debe ascender como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en 2003, manteniendo su valor en el tiempo (parágrafo de la norma).

El actual artículo 109 de la Constitución incluye el siguiente párrafo de carácter transitorio:

“Parágrafo transitorio.- El Gobierno nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1º de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.

El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional” (Resalta la Sala).

Como se aprecia en el párrafo transitorio 2º de la primera norma y el párrafo transitorio de la segunda, el Gobierno nacional debía presentar el proyecto de ley estatutaria que reglamentara estas dos normas, **antes del 1º de agosto de 2009**, lo cual efectivamente hizo al radicar el 31 de julio de 2009 el proyecto de ley No. 47 de 2009 – Senado, “Por la cual se reglamenta el Acto Legislativo número 1 de 2009 y se modifica y adiciona la ley 130 de 1994”³.

Adicionalmente, el Acto Legislativo No. 1 de 2009, introdujo un cambio en la modalidad de votación en los cuerpos colegiados de elección directa, pues estableció el voto nominal y público como la regla general, con las excepciones que contemple la ley. Dice así su artículo 5º:

“Artículo 5º.- El artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. **El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.**

³ Gaceta del Congreso No. 676 del 4 de agosto de 2009, págs. 16 a 28.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura” (Destaca la Sala).

Conforme se advierte, esta norma tiene aplicación en los cuerpos colegiados de elección directa del pueblo, vale decir, el Congreso de la República, en sus dos cámaras: Senado y Cámara de Representantes, las Asambleas departamentales, los Concejos distritales y municipales y las Juntas Administradoras Locales, en las ciudades en donde existen.

Ahora bien, en cuanto concierne al Congreso, este cambio constitucional en la modalidad de votación conlleva una modificación de su Reglamento plasmado en la ley orgánica 5ª de 1992, lo cual ha motivado la presente consulta en el sentido de establecer si se puede incluir dentro del proyecto de ley estatutaria de reforma y financiación de los partidos y movimientos políticos, la modificación de la citada ley orgánica, para hacer de una vez la actualización legal de la forma de votación en el Congreso.

Conviene mencionar que en el proyecto de ley estatutaria No. 47 de 2009 – Senado, a que se hizo alusión, no se incluyó una norma que modificara la ley 5ª de 1992 en relación con la modalidad de votación en el Congreso.

3.2 Las leyes estatutarias en la Constitución de 1991.

La Constitución Política de 1991 introdujo una nueva clasificación de las leyes, dentro de la cual se destacan las leyes estatutarias y las orgánicas.

Las leyes estatutarias⁴ se encuentran reguladas en los artículos 152 y 153 de la Carta.

El primero establece las materias que son objeto de esta clase de leyes, las cuales se refieren a la regulación de los derechos fundamentales, el funcionamiento de la institución de la justicia indispensable para garantizar tales derechos, las organizaciones políticas y de participación necesarias para la existencia democrática del Estado colombiano, la reglamentación de los estados de excepción y el equilibrio electoral de los candidatos a la Presidencia de la República. Dice así:

“Artículo 152.- Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;

b) Administración de justicia;

c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;

⁴ La Corte Constitucional ha subrayado la naturaleza especial (“supralegal”) y la relevancia normativa de esta clase de leyes, dada la gran importancia de los temas que regulan y el trámite complejo establecido en la Constitución para su aprobación. Ver, entre otras, las sentencias C-1175 de 2001, C-072, C-856 y C-985 de 2006, C-315 y C-482 de 2008, y C-034 de 2009.

d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.

e) Estados de excepción.

(...)” (Resalta la Sala).

Como se observa, la regulación de la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales, debe hacerse mediante leyes estatutarias⁵, de manera que aparece plenamente justificado que el proyecto presentado para reglamentar los artículos 107 y 109 de la Constitución, subrogados por los artículos 1º y 3º, respectivamente, del Acto Legislativo No. 1 de 2009, sea tramitado conforme al procedimiento establecido por el artículo 153 del ordenamiento superior para esta clase de leyes, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 153.- La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá **la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.**

Dicho trámite comprenderá **la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional**, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla” (Resalta la Sala).

Respecto del control de exequibilidad de los proyectos de ley estatutaria luego de su aprobación por el Congreso y antes de la sanción presidencial, se observa que la Corte Constitucional en la sentencia C-011 del 21 de enero de 1994, indicó sus lineamientos:

“El control de constitucionalidad de una ley estatutaria es un control jurisdiccional, automático, previo, integral, definitivo y participativo.

A continuación se analizan estos lineamientos.

(...)

4. El control de una ley estatutaria es integral. Según el artículo 241 superior, "a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución". Ello es apenas natural en un sistema jurídico jerárquico en el que la Constitución es norma de normas, como bien lo afirma el artículo 4º ídem. Por tanto es posible afirmar que la Corte revisa la constitucionalidad, sólo la constitucionalidad pero toda la constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria. Es más, el numeral 8º del propio artículo 241 afirma que el control de constitucionalidad, de un proyecto de ley estatutaria se realiza "tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

⁵ La enumeración de las materias de ley estatutaria es taxativa, según lo ha expresado la Corte Constitucional en sentencia C-340 del 1º de agosto de 1996: “La Corte, en lo relativo a los asuntos que, al tenor del artículo 152 de la Carta, deben ser objeto de leyes estatutarias, ha de afirmar, siguiendo su jurisprudencia, que el aludido mandato constitucional contiene una enunciación taxativa y de alcance estricto. No son admisibles las interpretaciones extensivas o analógicas, para pretender que asuntos no enumerados por la Constitución deban ser tramitados por el Congreso con arreglo a los procedimientos extraordinarios que exige el artículo 153 Ibídem”.

5. El control de una ley estatutaria es definitivo. Según el mismo numeral 8° del artículo 241, a la Corte le corresponde "decidir definitivamente sobre la constitucionalidad" de la norma objeto de esta sentencia. Los alcances de esta expresión ameritan la siguiente reflexión:

Para la Corte Constitucional, el carácter definitivo del control que nos ocupa implica que una vez expedida una ley estatutaria, ésta no podrá ser demandada en el futuro por ningún ciudadano.

Esta afirmación se explica en los siguientes términos:

Los fallos que en ejercicio del control constitucional profiera la Corte Constitucional son, como se anotó, integrales. Por tanto, al momento de confrontar la norma revisada con la preceptiva constitucional, la Corte analiza todos y cada uno de los artículos del proyecto de ley estatutaria a la luz de todos y cada uno de los artículos del estatuto superior. En este sentido, los artículos que la Corte encuentre exequibles es porque son conformes con la totalidad del ordenamiento constitucional. Los que encuentre inexecutable son retirados del ordenamiento jurídico. Por tanto, una vez sancionado el proyecto y convertido en ley de la República, éste goza ya de un juicio de constitucionalidad favorable, constatado por medio de una sentencia.

(...)” (Negrillas de la Sala).

Como se aprecia, el control de constitucionalidad de la Corte es sobre la totalidad del proyecto de ley estatutaria y de manera integral, tanto por su contenido material como por su aspecto procedimental.

3.3 Las leyes orgánicas y el Reglamento del Congreso en cuanto a la modalidad de las votaciones.

Las leyes orgánicas se encuentran reguladas en el artículo 151 de la Constitución, que en una misma norma establece las materias y el procedimiento para su tramitación. Dice así:

“Artículo 151.- El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. **Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras,** las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. **Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara”** (Resalta la Sala).

Como se aprecia, versan sobre cuatro temas: la ley orgánica de reglamento del Congreso y sus corporaciones: Senado y Cámara de Representantes, la ley orgánica de presupuesto, la ley orgánica de planeación, y la ley orgánica de

ordenamiento territorial, esta última mencionada en varias normas de la Carta⁶, pero que aún no ha sido expedida.

Ahora bien, sobre el punto que interesa a la consulta, se observa que el artículo 133 de la Constitución, subrogado por el artículo 5º del Acto Legislativo No. 1 de 2009, citado arriba, al disponer como regla general de votación para el Congreso y sus dos Cámaras, la del voto nominal y público, vino a modificar el Reglamento del Congreso contenido en la ley orgánica 5ª de 1992, en relación con las modalidades de votación, concretamente en sus artículos 128 a 131 que preceptúan:

“Artículo 128.- Modos de votación.- Hay tres modos de votación, a saber: la ordinaria, la nominal y la secreta.

La votación ordinaria se usará en todos los casos en que la Constitución, la ley o el reglamento no hubieren requerido votación nominal.

“Artículo 129.- Votación ordinaria.- Se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe.

(...)

“Artículo 130.- Votación nominal.- Si la respectiva Cámara, sin discusión, así lo acordare, cualquier Congresista podrá solicitar que la votación sea nominal y siempre que no deba ser secreta, caso en el cual se votará siguiendo el orden alfabético de apellidos.

En estas votaciones se anunciará el nombre de cada uno de los Congresistas, quienes contestarán, individualmente, "Sí" o "No". En el acta se consignará el resultado de la votación en el mismo orden en que se realice y con expresión del voto que cada uno hubiere dado.

“Artículo 131.- Votación secreta.- No permite identificar la forma como vota el Congresista. Las rectificaciones sólo serán procedentes cuando el número de votos recogidos no sea igual al de los votantes.

(...)

Se plantea ahora en la consulta si se puede incluir dentro de la ley estatutaria de los partidos y movimientos políticos, la norma orgánica que modifique los anteriores artículos, para adecuar el Reglamento del Congreso a la regla general del voto nominal y público.

3.4 La posibilidad de incluir en el proyecto de ley estatutaria de reforma y financiación de los partidos y movimientos políticos, la norma de ley orgánica sobre el voto nominal y público en el Congreso de la República.

La Sala encuentra que bajo ciertas condiciones es posible jurídicamente incorporar dentro de un proyecto de ley estatutaria, una norma de carácter orgánico. En efecto, se observa que así como dentro de una ley estatutaria puede haber normas de ley **ordinaria**, conforme lo ha expresado la jurisprudencia de la Corte

⁶ Por ejemplo, el artículo 288 constitucional que dispone:

“Artículo 288.- La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley” (Resalta la Sala).

Constitucional⁷, también pueden existir en una ley estatutaria normas legales **orgánicas**, puesto que no existe una prohibición constitucional al respecto y porque, en asuntos conexos eventualmente, puede constituir una forma de legislar de mayor eficacia para el trabajo legislativo. Sin embargo, para ello se requieren dos condiciones:

1ª) Que en el trámite de la ley se observen las etapas del procedimiento legislativo general (arts. 154 a 169 Constitución y arts. 139 a 203 ley 5ª de 1992) y se cumplan los requisitos especiales para la expedición de las leyes estatutarias (arts. 152 y 153 Constitución y arts. 204, 205, 207 y 208 ley 5ª de 1992). Conviene anotar que dentro de estos requisitos especiales, se encuentra el de la aprobación de la ley por mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, el cual coincide con el exigido para las leyes de carácter orgánico (art. 151 Constitución).

2ª) Que tales normas orgánicas guarden relación temática con el objeto de la ley, lo cual significa que tengan unidad de materia.

El principio sustancial de la unidad de materia de las leyes se encuentra consignado en el artículo 158 de la Carta, en concordancia con el 169, los cuales disponen:

⁷ La Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas sentencias sobre la posibilidad jurídica de que en una ley **estatutaria** se incluyan normas propias de una ley **ordinaria**. Así por ejemplo, en la sentencia de revisión del proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado - No. 286/07 Cámara que se convirtió en la ley 1285 del 22 de enero de 2009, "Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia", la sentencia C-713 del 15 de julio de 2008, sostuvo:

"Sin embargo, cabe precisar, no se desconoce la cláusula de reserva de ley estatutaria cuando los asuntos regulados en una ley de este tipo incluyen cuestiones que no están reservadas al legislador estatutario. En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, es posible incluir en una ley de esta clase regulaciones propias de una ley ordinaria:

"Es la propia Constitución la que determina cuales son las materias sujetas a reserva de ley estatutaria, sin que le sea dable al legislador ampliar o restringir esa definición. Y ha puesto de presente la Corte que una misma ley, tramitada por la vía propia de las leyes estatutarias, puede contener disposiciones que estén sometidas a reserva de ley estatutaria y materias propias de la legislación ordinaria.

Lo anterior plantea el siguiente interrogante: ¿Qué ocurre con aquellas materias no sujetas a reserva de ley estatutaria que se incluyan dentro de un proyecto de ley tramitado conforme a las exigencias de las leyes estatutarias? Es claro que, desde la perspectiva formal, las normas relativas a tales materias no pueden tenerse como contrarias a la Constitución, pues se tramitaron según un procedimiento que resulta más exigente que el previsto para la legislación ordinaria. Pero, por otra parte, la decisión del legislador de incluirlas dentro del proyecto de ley estatutaria no puede cambiar su régimen constitucional. Esto es, tal decisión legislativa no implica incluir en el ámbito de la reserva de ley estatutaria a esas materias que son propias de la ley ordinaria, ni significa que, hacia el futuro, tales materias sólo puedan ser modificadas mediante leyes estatutarias" (Corte Constitucional, Sentencia C-307 de 2004. Ver también las Sentencias C-114 de 999, C-1388 de 2000, C-523 de 2002, entre otras).

Conforme a lo anterior, el cumplimiento del principio de reserva de ley estatutaria del proyecto bajo examen debe interpretarse en términos generales, sin perjuicio de las aclaraciones y precisiones que la Corte pueda hacer sobre el carácter ordinario de algunas normas al examinar el contenido específico del articulado. De esta manera, la Corte advierte que algunos de los aspectos regulados en el proyecto objeto de examen pueden ser modificados por una ley ordinaria, pues, se insiste, "no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria" (Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996)".

“Artículo 158.- Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas” (Resalta la Sala).

“Artículo 169.- El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: “El Congreso de Colombia DECRETA” (Destaca la Sala).

La Corte Constitucional se ha referido en múltiples oportunidades a este principio, como por ejemplo en la sentencia C-657 del 8 de junio de 2000, en la cual lo desarrolló de la siguiente manera:

“Según lo prescribe el artículo 158 de la Carta Política, todos los proyectos de ley tienen que referirse a una misma materia, so pena de resultar inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no guarden relación con ella. Esta previsión, interpretada en armonía con aquella que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su contenido material (C.P. art. 169), conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado **el principio de unidad de materia legislativa.**

Sobre la razón de su exigencia constitucional, la Corte ha tenido oportunidad de precisar que, por su intermedio, se busca racionalizar y tecnificar el proceso normativo, procurando que **las disposiciones incluidas en un proyecto de ley guarden la necesaria armonía o conexidad con el tema general que suscitó la iniciativa legislativa o, en su defecto, que converjan en un mismo propósito o finalidad sociológica.** De esta manera, se logra impedir las incongruencias temáticas que tienden a aparecer en forma súbita o subrepticia en el curso de los debates parlamentarios, las cuales, además de resultar extrañas al asunto o materia que se somete a discusión, en últimas, lo que pretenden es evadir el riguroso trámite que la Constitución prevé para la formación y expedición de las leyes. Al respecto, se expresó en la Sentencia C-025 de 1993, lo siguiente:

‘(...)’

En posterior decisión la Corte reiteró:

Así, su intención [la del principio de unidad de materia] es la de racionalizar o tecnificar el proceso de formación de la ley por parte del Congreso y erradicar de la práctica legislativa colombiana, lo que se ha conocido en el lenguaje vulgar como "micos", término éste que busca significar, como ya se dijo, el hecho de introducir en los proyectos de ley preceptos que resultan contrarios o ajenos a la materia que se trata de regular. (Sentencia C-523/95, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

No obstante lo anterior, resulta de interés destacar que **la aplicación del principio de unidad de materia debe ceñirse al objetivo que inspiró su consagración constitucional -lograr la coherencia normativa-, ya que un entendimiento excesivamente restringido e impropio**

terminaría por obstaculizar y hacer inoperante la labor legislativa que, como lo ha expresado esta Corporación, comporta el principio democrático de mayor entidad en el campo de los valores fundantes de nuestro Estado Social de Derecho⁸.

En efecto, los dispositivos de orden constitucional que consagran y promueven la unidad de materia (C.P: arts. 158 y 169), **“no pueden ser entendidos dentro del criterio de una rigidez formal por cuya virtud se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles.”**⁹

Por ello, únicamente aquellas disposiciones o apartes normativos respecto de las cuales no pueda determinarse en forma razonable y objetiva que existen vínculos de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con los fundamentos jurídicos o con la materia general que inspiró la iniciativa legislativa, deben rechazarse como inadmisibles si hacen parte integral del proyecto o, en su defecto, declararse inexecutable si ya se encuentran incorporados a la ley. En este sentido, es claro que la expresión "materia" a que hace referencia el artículo 158 Superior, debe interpretarse desde una perspectiva “amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”¹⁰ (Resalta la Sala).

En el asunto objeto de la presente consulta, la Sala encuentra que la inclusión de la norma orgánica sobre el voto nominal y público en el Congreso no es un tema extraño o ajeno a los que trata la ley estatutaria de reforma y financiación de los partidos y movimientos políticos, y que, antes bien, guarda relación con éstos, por cuanto el escenario democrático por excelencia, en donde se desarrolla la actividad política de tales organizaciones es el Congreso de la República.

Ciertamente es el Congreso Nacional la corporación en la cual se realizan los debates y las votaciones de las reformas constitucionales y de las leyes y el control político sobre el gobierno y la administración. Es claro, entonces, que la norma legal orgánica regulatoria del sistema de votación de las decisiones en el Congreso, tiene conexidad razonable con la temática de la ley estatutaria destinada a regular la organización, el funcionamiento y la financiación de los partidos y movimientos políticos, de manera que, a juicio de la Sala, se satisface el requisito de unidad de materia del artículo 158 de la Constitución.

Adicionalmente, el sistema de votación utilizado en el congreso tiene conexidad con la regulación de los partidos, pues la reforma del artículo 108 de la Constitución, efectuada por el artículo 2º del Acto Legislativo No. 1 de 2003, y luego por el artículo 2º del Acto Legislativo No. 1 de 2009, introdujo el sistema de bancadas, consistente en que “los miembros de las corporaciones públicas

⁸ Nota de la Corte: Cfr., entre otras, las Sentencias C-022/94, C-523/95, C-390/96 y C-352/98.

⁹ Nota de la Corte: Sentencia C-390/96, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁰ Nota de la Corte: Sentencia C-523/95, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

elegidos por un mismo partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por éstas¹¹, razón por la cual es necesario regular el voto nominal y público en el Congreso para verificar la actuación disciplinada de las organizaciones políticas como bancadas.

En otras palabras, el desarrollo legal del sistema de votación en el Congreso para la tramitación de las leyes y los demás asuntos sometidos a su consideración, contribuye a hacer efectivos los principios de la reforma política y se convierte en un complemento necesario para el trabajo parlamentario de los partidos políticos¹².

En síntesis, la Sala encuentra que jurídicamente es viable incorporar dentro del proyecto de ley estatutaria de reglamentación de la reforma y la financiación de los partidos y movimientos políticos, una norma destinada a modificar la ley orgánica 5ª de 1992, para reglamentar el voto nominal y público en el Congreso.

3.5 El alcance de la exigencia de la “renuncia justificada” para los miembros de las corporaciones públicas de elección popular.

El Acto Legislativo No. 1 de 2009 establece en el artículo 6º:

“Artículo 6º.- El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, **renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación**, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el Parágrafo Transitorio 1º del artículo 107 de la Constitución Política.

En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

¹¹ Parte final del inciso sexto del actual texto del artículo 108 de la Constitución, de acuerdo con la reforma realizada por el artículo 2º del Acto Legislativo No. 1 de 2009. La ley aludida es la 974 del 22 de julio de 2005, “Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al régimen de bancadas”. Esta ley empezó a regir el 19 de julio de 2006 (art. 21) y en sus dos primeras disposiciones precisó la noción de bancadas, así:

“Artículo 1º.- Bancadas.- Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada en la respectiva corporación.

Cada miembro de una corporación pública pertenecerá exclusivamente a una bancada”.

“Artículo 2º.- Actuación en bancadas.- Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los estatutos del respectivo partido o movimiento político no establezcan como de conciencia”.

¹² “(...) Adicionalmente, no se puede desconocer que la naturaleza de los miembros de corporaciones públicas es precisamente desarrollar la actividad política, su razón de ser” (Concepto de la Sala No. 1949 del 2 de abril de 2009, pág. 15).

Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública.

No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. **La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista.** Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.”

(...)” (Resalta la Sala).

La norma anterior se relaciona con el artículo 10 del mencionado Acto Legislativo, que modificó el artículo 261 de la Carta en esta forma:

“Artículo 10.- El artículo 261 de la Constitución Política quedará así: **‘Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos** que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral, según se trate de listas cerradas o con voto preferente” (Destaca la Sala).

La consulta indaga acerca del significado de la expresión “renuncia justificada” que utiliza el nuevo artículo 134 constitucional respecto de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular: el Congreso de la República integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, las Asambleas departamentales, los Concejos distritales y municipales y las Juntas Administradoras Locales, donde las hubiere.

Esta disposición prevé que en dichas corporaciones no habrá suplentes, y que solamente en determinados eventos, que constituyen faltas absolutas, se procederá a reemplazar a la persona que ocupa la curul, por el candidato no elegido que según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral, lo cual se ratifica en el también reformado artículo 261 de la Carta.

Uno de tales eventos de reemplazo del congresista, es el de la “renuncia justificada, y aceptada por la respectiva corporación”.

En una primera aproximación, se observa que la norma no habla de una renuncia “motivada”, pues esta palabra se suprimió del proyecto y se mantuvo la expresión “renuncia justificada”, lo cual indica que la voluntad del Legislador fue la de

establecer una mayor exigencia¹³ frente a la “renuncia motivada” y frente a la renuncia simple y llana.

Así las cosas, la llamada renuncia justificada, viene a ser esencialmente la manifestación de voluntad que realiza un miembro de una corporación pública de elección popular de retirarse del ejercicio del cargo, **pero acompañada de una justificación de tal determinación**, es decir, que deben presentarse los fundamentos fácticos, jurídicos o de otra naturaleza que conduzcan a la conclusión de que el congresista no tiene otra alternativa que la dejación del cargo.

Al respecto, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la palabra “Justificado” como “Que obra según justicia y razón”, y el verbo “Justificar”, como “Probar algo con razones convincentes, testigos o documentos”, o sea que en otras palabras, la justificación de la renuncia consiste en la sustentación o demostración de la importancia o gravedad de las razones que llevan a la persona a tomar la decisión de retiro, lo cual implica una exigencia de grado superior a la simple voluntad de retirarse.

En este orden de ideas, la Sala observa que la exigencia constitucional de la justificación de la renuncia confiere una connotación especial a **los cargos de los miembros de corporaciones públicas de elección popular y es la de convertirlos en cargos de “forzoso desempeño”¹⁴**, en la medida en que **significa que tales servidores** no pueden apartarse de ellos con la misma facilidad que se predica de otros empleos públicos, porque su naturaleza políticoelectoral no es comparable con la naturaleza de los demás cargos públicos.

En efecto, la naturaleza políticoelectoral implica para el elegido una responsabilidad especial de permanencia en el cargo, porque el elector votó por aquel candidato o partido que encarna o representa unas determinadas ideas, unos

¹³ En el proyecto inicial de acto legislativo No. 106 de 2008 – Cámara, el artículo 10 contemplaba este evento así: “renuncia justificada, **motivada** y aceptada por la respectiva corporación o en la situación planteada en el inciso 11 del artículo 107 de la Constitución Política” (Gaceta del Congreso No. 558 de 2008, pág. 3). El aludido inciso, que también se proyectaba, decía: “Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos cuatro (4) meses antes del primer día de inscripciones” (ibidem, pág. 1). Este plazo finalmente se amplió a doce (12) meses (Art.1º A.L. No. 1 de 2009).

Adicionalmente, el artículo 10 original del proyecto establecía:

“No habrá faltas temporales. La renuncia voluntaria, pero no justificada, no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista, pero tampoco será causal de pérdida de investidura. No será justificada la renuncia cuando se haya iniciado investigación judicial. (...)” (ibidem pág. 3). En la exposición de motivos del proyecto se señalaba respecto del régimen de suplencias lo siguiente:

“... se busca consagrar en el texto de la Constitución una normativa por la cual las únicas faltas que se suplan a partir de las elecciones de 2010, sean las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada (falta absoluta). En estos casos, el titular será reemplazado por el candidato que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La vacancia por renuncia voluntaria no justificada, no se supliría, pero tampoco sería causal de pérdida de investidura. La renuncia no sería justificada cuando se hubiere iniciado una investigación judicial contra el congresista. Se eliminan las faltas temporales.

La alegación de incapacidades no justificadas o cualquier acuerdo que se haga con intención, o que produzca como efecto la renuncia del titular a su curul para abrirle camino a quien haya de sustituirlo, será causal de pérdida de investidura para las partes involucradas” (ibidem, pág. 8).

¹⁴ Cabe recordar aquí que la ley 4ª de 1913 “sobre régimen político y municipal”, regulaba en ese entonces los llamados “destinos de voluntaria aceptación” y “destinos obligatorios” (art. 246), enumeraba respecto de estos últimos cuáles eran los motivos suficientes para eximirse de servirlos (art. 300) y disponía que en este caso el empleado debía acompañar “a su solicitud los comprobantes respectivos” (art. 301).

programas, una visión del poder público que conlleva un compromiso diferente al exigido a los demás servidores públicos, el cual consiste en garantizar la permanencia en el cargo. Lo anterior se complementa con el hecho cierto de que al producirse la vacante definitiva, quien sea “llamado” a llenarla será siempre un candidato que no logró el número de votos suficiente para ser elegido. La Constitución, exigiendo la renuncia justificada, busca preservar en lo posible, la voluntad de los electores.

Precisamente el artículo 133 de la Constitución, subrogado por el artículo 5º del Acto Legislativo No. 1 de 2009, arriba citado, dispone que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común, y añade que **“el elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”**¹⁵.

En síntesis, la expresión “renuncia justificada” de un miembro de corporación pública de elección popular a su investidura, no equivale a una simple renuncia motivada, sino que se debe probar que las razones expuestas implican necesariamente el retiro del servidor público. La respectiva Corporación, Cámara o Senado, es la competente para estudiar, valorar y decidir si acepta o no la renuncia.

Por último, resulta oportuno mencionar en este tema de la renuncia, que el inciso 4º del artículo 134 de la Constitución, subrogado por el artículo 6º del Acto Legislativo No. 1 de 2009, establece:

“No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. **La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista.** Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos” (Resalta y subraya la Sala).

Es de señalar que la vinculación formal a un proceso penal se produce, si el hecho se cometió antes del 1º de enero de 2005, desde la indagatoria o declaración de persona ausente (art. 126 ley 600 de 2002), si ocurrió después de esa fecha, con la formulación de la imputación, de acuerdo con el sistema penal acusatorio (art. 286 ley 906 de 2004).

LA SALA RESPONDE

1. Jurídicamente es posible incorporar la regulación del voto nominal y público en el Congreso, dentro del proyecto de ley estatutaria de reglamentación de la

¹⁵ La Sala en el Concepto No. 1949 del 2 de abril de 2009, insistió en el compromiso que tienen los Congresistas de cumplir siempre con sus obligaciones y señaló: “Un Senador de la República puede aspirar a la Presidencia de la República estando aún en ejercicio del período constitucional y legal de sus funciones y hacer campaña política durante el mismo período. **Lo anterior, bajo el entendido de que tiene el deber de cumplir a cabalidad con las obligaciones propias del cargo que ostenta, y de respetar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades propio de los Congresistas**” (pág. 19) (Resalta ahora la Sala).

reforma y financiación de los partidos y movimientos políticos, por las razones expuestas en la parte considerativa.

2. Dada la responsabilidad política de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, la expresión “renuncia justificada” mencionada en el artículo 6º del Acto Legislativo No. 1 de 2009, debe entenderse como la manifestación de retirarse de la curul que está ejerciendo, acompañada de la fundamentación o demostración de las razones por las que necesariamente debe retirarse del cargo.

Transcríbase al señor Ministro del Interior y de Justicia. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Presidente de la Sala

GUSTAVO APONTE SANTOS

ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO
JARAMILLO

LUIS FERNANDO ALVAREZ

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala