

**ARTÍCULO 126 CONSTITUCIONAL – Alcance / CONVOCATORIA PÚBLICA PARA LA ELECCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS POR PARTE DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS – Reglas generales / ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL – Reglas especiales / PRINCIPIO DE ARMONIZACIÓN CONSTITUCIONAL**

El artículo 126 de la Carta fue modificado por el Acto Legislativo 2 de 2015 “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”. (...) En la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo para reformar el equilibrio de poderes, al que le correspondió el número 18 de 2014 -Senado-, se indica que una de las propuestas del Gobierno Nacional fue la de establecer como regla general procedimientos que garanticen transparencia, objetividad y publicidad a la postulación y elección de los candidatos a los órganos de control. En consecuencia planteó la necesidad de introducir modificaciones a la elección del Procurador General de la Nación y del Contralor General de la República. (...) Ninguna consideración específica aparece en relación con el que posteriormente sería el inciso cuarto del artículo 126 constitucional. Por su parte la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 6 de febrero de 2018 al interpretar el artículo 126 ibídem, en lo atinente a la exigencia de convocatoria pública contenida en el inciso cuarto. (...) La necesidad de que las elecciones de servidores públicos por parte de las corporaciones públicas estén precedidas de una convocatoria pública reglada por la ley es una regla general que cede a la especialidad de otra norma también de rango constitucional. En este caso, el artículo 264 de la constitución. En estos términos, la consulta planteada por el Gobierno parece sugerir la existencia de una antinomia constitucional entre lo dispuesto en los artículos 126, que ordena la realización de una convocatoria pública previa a las elecciones de los servidores públicos hechas por las corporaciones públicas, y 264, que establece unas reglas especiales para la elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral. Sin embargo, según ha sido establecido de manera pacífica por la jurisprudencia constitucional, en atención a que el texto superior es un cuerpo armónico de normas congruentes, no es dable reconocer la existencia de antinomias dentro de la Constitución. Cualquier enfrentamiento normativo entre sus preceptos es, por tal razón, meramente aparente, por lo que corresponde a los operadores jurídicos encontrar las soluciones hermenéuticas que hagan compatibles las normas supuestamente enfrentadas. El principio de armonización es el instrumento ideado por la Corte Constitucional para lograr la conciliación de las normas superiores aparentemente opuestas. (...) Corresponde a los operadores jurídicos interpretar la Constitución de manera que sus preceptos tengan la más amplia eficacia normativa y consigan una plena realización de sus efectos jurídicos. En el caso concreto, el criterio de especialidad —en virtud del cual es posible conciliar normas contrapuestas mediante el establecimiento de reglas generales y excepciones—, permite solventar el aparente enfrentamiento entre las normas superiores. Al hacer uso de esta directriz al caso planteado a la Sala, se concluye que el artículo 126 contiene una regla general, que debe ser aplicada en todos los casos en los que, a diferencia de lo que ocurre en esta oportunidad, no exista un precepto especial para el correspondiente proceso de elección

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 126 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 264 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015

**CONSEJO NACIONAL ELECTORAL – Funciones / CONSEJO NACIONAL ELECTORAL – La elección de sus miembros está sujeta al sistema de cifra repartidora / CONSEJO NACIONAL ELECTORAL – Sus miembros son**

## **elegidos previa postulación de partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos**

El Consejo Nacional Electoral junto con la Registraduría Nacional del Estado Civil hace parte de la Organización Electoral, encargada de la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, y lo relativo a la identidad de las personas. Su régimen dictado al amparo de la Constitución Política de 1886 hasta la Carta Fundamental que actualmente nos rige ha previsto que el Consejo Nacional Electoral ha tenido y conserva un origen y una composición eminentemente políticas. De allí se ha inferido que aunque la integración del Consejo Nacional Electoral en la actualidad no tiene que reflejar directa y necesariamente la composición política del Congreso, sí refleja o representa la composición de las fuerzas políticas electorales del país, al momento de su elección. (...) El cambio constitucional contenido en el Acto Legislativo 01 de 2003, obedeció a la necesidad de que los partidos políticos se encuentren representados dentro del CNE, garantizando un equilibrio político al momento de decidir los asuntos propios de su competencia, con la posibilidad de que las minorías partidistas tengan participación y representación en una organismo que aborda y decide temas relevantes para su organización y, por ende, para la democracia misma del país. Ahora bien, esta necesidad de representación de los partidos políticos y la posibilidad de inclusión de las minorías en su composición, surge prioritaria, en virtud a las funciones desarrolladas por el CNE, de ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral, velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados, así como reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos. Si bien, estas funciones son en estricto sentido funciones administrativas, su ejercicio inevitablemente genera consecuencias de carácter político en la organización interna de los partidos y de contera en la legitimidad de las decisiones del pueblo. Es por ello fundamental la garantía de representación de los partidos políticos insistentemente señalada, a fin de garantizar el cumplimiento del espíritu y el sentido de las normas constitucionales. Corolario de lo anterior, teniendo presente que en el CNE confluyen las diferentes fuerzas partidistas que actúan en nuestro sistema democrático, organizadas por bancadas, y que las decisiones administrativas de este órgano tienen trascendencia importante dentro de la estructura de los partidos y movimientos políticos, no puede concluirse en forma diferente a que el origen de esta institución es eminentemente político. (...). (...) Para garantizar la representación de las fuerzas políticas, la Constitución remite a la cifra repartidora como mecanismo de elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral. (...) Para el cálculo y aplicación de la cifra repartidora se requiere necesariamente la existencia de listas de candidatos o postulados, pues i) aquella cifra “resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más, el número de votos por cada lista ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer” y, ii) “cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos”. En tal virtud, la relación cifra repartidora – listas es inescindible. Es menester anotar que las listas de candidatos al CNE no son conformadas por el órgano elector - Congreso de la República-, ni siquiera por otra entidad del Estado; son conformadas y presentadas directamente por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 263 /  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 264

## **REGLAS DE CONVOCATORIA PÚBLICA PARA ELECCIÓN DE CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA – No son aplicables al proceso de elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral**

La Ley 1904 de 2018 “[p]or la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de Contralor General de la República por el Congreso de la República” está conformada por 13 artículos. (...) Revisado su contenido, la Sala concluye que no es aplicable a la elección de miembros del Consejo Nacional Electoral por las siguientes razones: La postulación de candidatos al organismo electoral es un asunto propio de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se regula por procedimientos internos. La regulación estatal de los aspectos sustantivos de los partidos y movimientos políticos corresponde al legislador estatutario, en aplicación del artículo 152 literal C de la Constitución Política. Se resalta que la Ley 1904 de 2018 es una Ley Ordinaria. El párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 que ordena su aplicación por analogía, parte de la base de la existencia de un vacío normativo, que en punto de la elección del Consejo Electoral no se configura, pues como se explicó en acápites anteriores tiene una regulación constitucional especial. La conformación de las listas de candidatos para el CNE no corresponde al órgano elector ni a otro ente estatal. Es una decisión autónoma de las agrupaciones políticas que conlleva una representación igualmente política de las mismas. La elección del Consejo Nacional Electoral es plurinomial (Se eligen 9 miembros), y la del Contralor General de la República es uninominal (1 funcionario). La elección de miembros del Consejo Nacional Electoral emplea un sistema proporcional (cifra repartidora), el del Contralor General usa el mayoritario

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 152 / LEY 1904 DE 2018

## **COMISIONES DE ACREDITACIÓN – Competencia para adelantar la verificación de requisitos y calidades de los candidatos al Consejo Nacional Electoral**

El artículo 60 de la Ley 5 de 1992 “por la cual se expide el Reglamento del Congreso de la República: el Senado y la Cámara de Representantes” establece: (...) Corresponderá a las comisiones de acreditación de cada Cámara, al ser una elección del Congreso en pleno, revisar si están acreditados por parte de los candidatos los requisitos constitucionales para ocupar los cargos de consejeros electorales, y remitir su informe a la plenaria antes de la correspondiente elección. Dicho informe debe ser evaluado por la plenaria, lo que implica que podrá revisar nuevamente el cumplimiento de los requisitos antes de la elección. (...) La verificación de requisitos es efectuada de manera inicial por las comisiones de acreditación documental, células que rendirán un informe a la plenaria. La plenaria, como nominadora tiene la responsabilidad de evaluar el respectivo informe antes de la elección y, en consecuencia, también podrá verificar los requisitos y calidades de los candidatos

**FUENTE FORMAL:** LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 60

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 11001-03-06000-2018-00168-00(2398)**

**Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR**

La señora Ministra del Interior consulta sobre la necesidad de adelantar una convocatoria pública para la elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral y el procedimiento para la verificación de requisitos.

**I. ANTECEDENTES**

Explica la Ministra que algunos congresistas tienen la preocupación de que con la entrada en vigencia de la Ley 1904 de 2018 se haría necesario surtir previamente una convocatoria pública para elegir los miembros del Consejo Nacional Electoral, de acuerdo a las reglas contenidas en el artículo 126 de la Constitución Política y en el párrafo transitorio el artículo 12 de la señalada ley.

También anota que es necesario aclarar a quién le corresponde verificar el cumplimiento de los requisitos para la elección.

Así las cosas, formula las siguientes **PREGUNTAS**:

“1. ¿Para elegir a los miembros del CNE se debe surtir previamente una convocatoria pública de acuerdo con las reglas dispuestas en el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, en virtud de lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución Política, o se debe proceder a elegir directamente entre los candidatos postulados por los partidos políticos conforme al sistema de cifra repartidora y el procedimiento contemplado en el artículo 264 *ibídem*?”

2 ¿El Congreso en pleno ostenta competencia para la verificación de requisitos y calidades de los candidatos del CNE? y en el evento de que la respuesta anterior sea afirmativa, ¿en qué etapa del proceso de elección se debe adelantar dicho trámite?”

**II. CONSIDERACIONES**

Para absolver la consulta, la Sala se ocupará de los siguientes temas: i) el artículo 126 de la Constitución Política, ii) la elección del Consejo Nacional Electoral tiene una regulación constitucional especial, iii) la conformación de listas de candidatos al Consejo Nacional Electoral es un asunto interno de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, iv) la Ley 1904 de 2018 no es aplicable al proceso de elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral y v) las comisiones de acreditación del Congreso.

**A. El artículo 126 de la Constitución Política**

El artículo 126 de la Carta fue modificado por el Acto Legislativo 2 de 2015 “*por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*” y su texto vigente es el siguiente:

**“ARTICULO 126.** Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

*Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.*

*Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.*

*Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.*

*Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:*

*Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.”*

En la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo para reformar el equilibrio de poderes, al que le correspondió el número 18 de 2014 -Senado-, se indica que una de las propuestas del Gobierno Nacional fue la de establecer como regla general procedimientos que garanticen transparencia, objetividad y publicidad a la postulación y elección de los candidatos a los órganos de control.

En consecuencia planteó la necesidad de introducir modificaciones a la elección del Procurador General de la Nación y del Contralor General de la República, así:

*“Con la finalidad de reestablecer los equilibrios, fortalecer la función de control del Estado, y para dar independencia y solidez en las decisiones soberanas del Congreso de la República, se propone implementar nuevos esquemas de selección de las personas que van a ocupar los más altos cargos de los organismos de Control del Estado.*

*En primera medida se dispone que, el Contralor General de la República, en calidad de guarda del erario, sea escogido de una convocatoria pública, general y transparente que se hará con la finalidad de definir un número indeterminado de candidatos a ocupar dicha dignidad, así las cosas, será el Congreso quien elija al Contralor General de la República, mediante un mecanismo prístino y coherente con las funciones de representación ciudadana que le atañen.*

*Por otra parte, también se modifica la forma de designación del Procurador General de la Nación, dejando en manos del Presidente de la República la postulación de la terna, de la cual el Senado se servirá para elegir el ciudadano que desempeña las funciones de cabeza del Ministerio Público.*

*Lo anterior es coherente con el hecho de que la Procuraduría debe ejercer el control disciplinario administrativo del Estado y, por ello, el Presidente, como máxima autoridad administrativa es a quien naturalmente le corresponde intervenir para garantizar que sus políticas públicas se materialicen de forma efectiva y transparente.”*

Ninguna consideración específica aparece en relación con el que posteriormente sería el inciso cuarto del artículo 126 constitucional.

Por su parte la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 6 de febrero de 2018<sup>1</sup> al interpretar el artículo 126 ibídem, en lo atinente a la exigencia de convocatoria pública contenida en el inciso cuarto, señaló:

*“(…) se confirma que la reforma del artículo 126 C.P. fue uno de los aspectos axiales del A. L. 02 de 2015, norma que, como ya se indicó, se introdujo en el artículo 2º **con el sentido general** de sujetar el nombramiento, la postulación y designación de servidores públicos **–a cargo de corporaciones públicas–** a un conjunto de exigencias dirigidas a frenar el nepotismo, la devolución de favores, tanto como a garantizar elecciones precedidas de **convocatoria pública reglada por el legislador**, acorde con requerimientos específicos de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito –se destaca–.*

*Dicho de otra manera, el artículo 126 C.P. incluye una regla imperativa que deberá aplicarse en toda y cualquier elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas. Se trata de un precepto de carácter general que busca garantizar principios constitucionales de primer orden para el ejercicio de la función pública.”*

Lo expuesto permite concluir que la necesidad de que las elecciones de servidores públicos por parte de las corporaciones públicas estén precedidas de una convocatoria pública reglada por la ley es una regla general que cede a la especialidad de otra norma también de rango constitucional. En este caso, el artículo 264 de la constitución.

En estos términos, la consulta planteada por el Gobierno parece sugerir la existencia de una antinomia constitucional entre lo dispuesto en los artículos 126, que ordena la realización de una convocatoria pública previa a las elecciones de los servidores públicos hechas por las corporaciones públicas, y 264, que establece unas reglas especiales para la elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral. Sin embargo, según ha sido establecido de manera pacífica por la jurisprudencia constitucional, en atención a que el texto superior es un cuerpo armónico de normas congruentes, no es dable reconocer la existencia de antinomias dentro de la Constitución<sup>2</sup>. Cualquier enfrentamiento normativo entre sus preceptos es, por tal razón, meramente aparente, por lo que corresponde a los operadores jurídicos encontrar las soluciones hermenéuticas que hagan compatibles las normas supuestamente enfrentadas.

El *principio de armonización* es el instrumento ideado por la Corte Constitucional para lograr la conciliación de las normas superiores aparentemente opuestas.

---

<sup>1</sup> Expediente: 1100103-24-000-2016-00480-00 Acumulado con los Exp. 2016-00476 y 2016-00936

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1287 de 2001.

Sobre el particular, en la sentencia C-084 de 2016, dicho tribunal manifestó lo siguiente:

*Los valores y principios fundamentales son normas que orientan la producción, aplicación e interpretación de las demás normas, determinan criterios interpretativos del resto del ordenamiento constitucional, y en caso de conflicto entre los distintos valores o principios superiores, **el intérprete debe acudir a la ponderación de los mismos a fin de lograr su máxima efectividad.***

102. Conforme a ello, estima la Corte necesario llevar a cabo una labor de interpretación, aplicando el criterio de armonización, que ponderando los distintos principios constitucionales implicados en el presente asunto, maximice su efectividad a la hora de aplicar las normas acusadas, **a fin de fijar cuál es la interpretación que permita que al ser aplicadas se equilibre y armonice la aplicación de todos los principios constitucionales implicados en ellas** (énfasis fuera de texto).

De conformidad con este planteamiento, corresponde a los operadores jurídicos interpretar la Constitución de manera que sus preceptos tengan la más amplia eficacia normativa y consigan una plena realización de sus efectos jurídicos. En el caso concreto, *el criterio de especialidad* —en virtud del cual es posible conciliar normas contrapuestas mediante el establecimiento de reglas generales y excepciones—, permite solventar el aparente enfrentamiento entre las normas superiores. Al hacer uso de esta directriz al caso planteado a la Sala, se concluye que el artículo 126 contiene una regla general, que debe ser aplicada en todos los casos en los que, a diferencia de lo que ocurre en esta oportunidad, no exista un precepto especial para el correspondiente proceso de elección.

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en que el principio de especialidad se aplica entre normas de igual jerarquía, sin que dicho principio tenga cabida entre preceptos de distinta jerarquía, como ocurre entre una la ley ordinaria y una ley estatutaria, o entre la Constitución y la ley en general, pues en tales eventos es claro que prevalece y se aplica siempre la norma superior.<sup>3</sup>

## **B. La elección del Consejo Nacional Electoral tiene una regulación constitucional especial**

El artículo 264 de la Constitución Política dispone:

*“Artículo 264. 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. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.*

*Parágrafo. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año.*

*En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses”.*

El Consejo Nacional Electoral junto con la Registraduría Nacional del Estado Civil hace parte de la Organización Electoral, encargada de la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, y lo relativo a la identidad de las personas.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-439 de 2016, C-451 de 2015 y C-

Su régimen dictado al amparo de la Constitución Política de 1886 hasta la Carta Fundamental que actualmente nos rige ha previsto que el Consejo Nacional Electoral ha tenido y conserva un origen y una composición eminentemente políticas.

De allí se ha inferido que aunque la integración del Consejo Nacional Electoral en la actualidad no tiene que reflejar directa y necesariamente la composición política del Congreso, sí refleja o representa la composición de las fuerzas políticas electorales del país, al momento de su elección.

Así también lo entiende la Sección Quinta de esta Corporación al decir:

#### **“4.1. El origen político del Consejo Nacional Electoral**

*El Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE), es un organismo dotado de autonomía administrativa y financiera con origen en la propia Constitución Política...*

*Para los efectos del presente fallo, la Sala entrará a hacer una revisión del origen de la entidad y de la naturaleza de las funciones que ejerce, con el fin de determinar, a su vez, el contenido político que reviste el acto de la elección de sus miembros.*

(...)

*Bajo estos presupuestos, se colige que el cambio constitucional contenido en el Acto Legislativo 01 de 2003, obedeció a la necesidad de que los partidos políticos se encuentren representados dentro del CNE, garantizando un equilibrio político al momento de decidir los asuntos propios de su competencia, con la posibilidad de que las minorías partidistas tengan participación y representación en una organismo que aborda y decide temas relevantes para su organización y, por ende, para la democracia misma del país.*

*Ahora bien, esta necesidad de representación de los partidos políticos y la posibilidad de inclusión de las minorías en su composición, surge prioritaria, en virtud a las funciones desarrolladas por el CNE, de ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral, velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados, así como reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.*

*Si bien, estas funciones son en estricto sentido funciones administrativas, su ejercicio inevitablemente genera consecuencias de carácter político en la organización interna de los partidos y de contera en la legitimidad de las decisiones del pueblo. Es por ello fundamental la garantía de representación de los partidos políticos insistentemente señalada, a fin de garantizar el cumplimiento del espíritu y el sentido de las normas constitucionales.*

*Corolario de lo anterior, teniendo presente que en el CNE confluyen las diferentes fuerzas partidistas que actúan en nuestro sistema democrático, organizadas por bancadas, y que las decisiones administrativas de este órgano tienen trascendencia importante dentro de la estructura de los partidos y movimientos políticos, no puede concluirse en forma diferente a que el origen de esta institución es eminentemente político. (...)”<sup>4</sup> (Resalta la Sala).*

Posteriormente, la sección Quinta de la Corporación enfatiza en que:

*“El Acto Legislativo No. 01 de 2003, introdujo un marco normativo encaminado a fortalecer la democracia colombiana y el régimen de partidos en que se estructura, modificó la forma de integración del CNE, estableciendo que sus miembros **serán***

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 6 de octubre de 2011. Radicado 2010-00120.



**elegidos por el Congreso de la República en pleno**, de listas de candidatos presentadas por los partidos y los movimientos políticos con personería jurídica.

En el CNE confluyen las diferentes fuerzas partidistas que actúan en nuestro sistema democrático debido a que ello garantiza un equilibrio político al momento de decidir los asuntos propios de su competencia, con la posibilidad de que las minorías partidistas tengan participación y representación en un organismo que aborda y decide temas relevantes para su organización y, por ende, para la democracia misma del país<sup>5</sup>.

Ahora bien, de manera coherente con su naturaleza política, el constituyente estableció que los miembros del CNE serían elegidos para “un **período institucional de cuatro (4) años**”, dado que el **origen de esta institución es eminentemente político** y el órgano legislativo tiene este mismo periodo.

En este orden, dada la Estructura del Estado colombiano, **la finalidad del artículo 264 Superior, al establecer el periodo como institucional y no personal, es que este coincida con el de su elector, esto es, con el del Congreso de la República, finalidad que se justifica si se toma en cuenta que los partidos políticos se encuentran representados dentro del CNE, justamente, por el origen netamente político de este último.**<sup>6</sup> (Resaltado original)

En idéntico sentido, la Corte Constitucional ha manifestado que el Consejo Nacional Electoral ostenta un evidente carácter político, no solo por su conformación, sino también por la naturaleza de las funciones que el texto constitucional le ha encomendado. Sobre el particular, en la sentencia C-230A de 2008, el tribunal manifestó lo siguiente:

*En el artículo 265 superior se le asignaron funciones relativas a los escrutinios, la declaratoria de elección y la expedición de las correspondientes credenciales, así como tareas referentes a los partidos y movimientos políticos, publicidad, encuestas de opinión, derechos de la oposición minorías, financiamiento de campañas electorales, personería jurídica y funcionamiento de partidos y movimientos políticos entre otras cuestiones. **En las funciones del Consejo Nacional Electoral se advierte un carácter político que se acentúa cuando se aprecian las competencias que debe ejercer en relación con los partidos y movimientos políticos o respecto de la oposición y de las minorías** (énfasis fuera de texto).*

Para garantizar la representación de las fuerzas políticas, la Constitución remite a la cifra repartidora como mecanismo de elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral, sistema que opera así:

**“ARTÍCULO 263.** Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los votos válidos para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

*La cifra repartidora resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más, el número de votos por cada lista ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 6 de octubre de 2011. Expediente: 11001-03-28-000-2010-00120-00.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 20 de marzo de 2014. Radicación número: 11001-03-28-000-2012-00006-00.

*El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.*

*En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cociente. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria.*

*Cuando ninguna de las listas supere el umbral, las curules se distribuirán entre todas las inscritas, de acuerdo con la regla de asignación que corresponda.”*

De la consagración misma del sistema se aprecia que para el cálculo y aplicación de la cifra repartidora se requiere necesariamente la existencia de listas de candidatos o postulados, pues i) aquella cifra “*resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más, el número de votos por cada lista ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer*” y, ii) “*cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos*”

En tal virtud, la relación cifra repartidora – listas es inescindible. Es menester anotar que las listas de candidatos al CNE no son conformadas por el órgano elector -Congreso de la República-, ni siquiera por otra entidad del Estado; son conformadas y presentadas directamente por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.

### **C. La conformación de listas de candidatos al Consejo Nacional Electoral es un asunto interno de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica**

El régimen constitucional de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se encuentra previsto en los artículos 107 y 108 de la Carta y tienen “*como denominador común el reconocimiento de espacios específicos de regulación, como herramienta jurídica para asegurar sus finalidades dentro de la democracia participativa*”.<sup>7</sup>

De allí que el artículo 7 de la Ley Estatutaria 130 de 1994 establezca que la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos.

Desde luego que como lo anota la Corte Constitucional, resulta admisible que el legislador estatutario determine que los estatutos de los partidos y movimientos contengan estipulaciones que garanticen los principios rectores de transparencia, objetividad, moralidad y equidad de género.

Dicho esto se advierte que la conformación y postulación de listas es una decisión interna de los partidos y movimientos conforme a sus estatutos.

### **D. La Ley 1904 de 2018 no es aplicable al proceso de elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral**

La Ley 1904 de 2018 “[p]or la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de Contralor General de la República por el Congreso de la República” está conformada por 13 artículos.

Para efectos de absolver la consulta se destacan los siguientes:

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011.

**“ARTÍCULO 2o.** La Convocatoria Pública previa a la elección del Contralor General de la República por el Congreso de la República en pleno, deberá cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos en esta ley, que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

*El Contralor no podrá ser reelegido, ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del periodo.*

**ARTÍCULO 3o. ELECCIÓN DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.** De una lista de diez (10) elegibles previamente seleccionados por la Comisión definida por esta ley el Congreso elegirá al Contralor General de la República en el primer mes de las sesiones ordinarias, por mayoría absoluta de los votos de sus miembros y para un período institucional igual al del Presidente de la República.

**PARÁGRAFO 1.** En caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta se realizará una segunda votación entre los dos candidatos que obtuvieron las más altas votaciones.

**PARÁGRAFO 2.** La lista de elegibles en lo posible respetará los criterios de equidad de género.

(...)

**ARTÍCULO 5o.** La Convocatoria Pública se hará por conducto de la Mesa Directiva del Congreso de la República, a la cual se faculta para seleccionar en el acto de convocatoria a una institución de educación superior, pública o privada y con acreditación de alta calidad, con quien se deberá suscribir contrato o convenio a fin de adelantar una convocatoria pública con quienes aspiren a ocupar el cargo.

**ARTÍCULO 6o. ETAPAS DEL PROCESO DE SELECCIÓN.** El proceso para la elección del Contralor General de la República tendrá obligatoriamente las siguientes etapas:

1. La convocatoria.
2. La inscripción.
3. Lista de elegidos.
4. Pruebas.
5. Criterios de selección.
6. Entrevista.
7. La conformación de la lista de seleccionados, y
8. Elección.

1. Convocatoria. Entendida como el aviso público, para invitar a todos los ciudadanos interesados en participar en la convocatoria para la elección del Contralor General de la República. Corresponde efectuarla a la Mesa Directiva del Congreso de la República, en un término no inferior a dos meses previos al inicio de la primera legislatura que comienza el 20 de julio del año en que inicia también el periodo constitucional del Presidente de la República.

*En la misma se designará la entidad encargada de adelantar la convocatoria pública y deberá contener como mínimo la siguiente información:*

- a) los factores que habrán de evaluarse;
- b) los criterios de ponderación que aseguren el acceso en igualdad de oportunidades a los aspirantes;
- c) fecha de fijación, lugar, fecha y hora de inscripción y término para la misma;
- d) fecha de publicación de lista de admitidos y no admitidos;
- e) fecha, hora y lugar de las pruebas de conocimiento;
- f) trámite de reclamaciones y recursos procedentes;
- g) fecha, hora y lugar de la entrevista;
- h) fecha de publicación de los resultados de la selección y fecha de la elección;
- i) los demás aspectos que se estimen pertinentes, que tengan relación con el proceso de selección y aseguren la eficacia del mismo.

*La Mesa Directiva del Congreso de la República quedará facultada para adelantar las acciones administrativas y presupuestales para asegurar la designación de la institución de educación superior en mención.*

*La convocatoria es norma reguladora de todo el proceso de selección y obliga tanto a la administración, como a la entidad contratada para su realización y a los participantes. Contendrá el reglamento de la convocatoria pública, las etapas que deben surtir y el procedimiento administrativo orientado a garantizar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad en el proceso de elección.*

*La divulgación de la convocatoria será responsabilidad de la Mesa Directiva del Congreso de la República y podrán emplearse los medios previstos en el artículo 15 del Decreto 1227 de 2005. No obstante, como mínimo deberá publicarse en la página web de cada una de las Cámaras, garantizando el acceso permanente a la información.*

*2. Inscripción. En esta etapa serán registrados los aspirantes al cargo de Contralor General de la República que cumplan los requisitos establecidos en la Constitución y en esta ley, debiendo acompañar la hoja de vida junto con los soportes y acreditaciones de estudios y experiencia y los demás anexos, en la forma, términos y condiciones previstos en la convocatoria.*

*La publicación de la convocatoria deberá efectuarse con no menos de diez (10) días calendario antes del inicio de la fecha de inscripciones, al vencimiento del término de inscripción serán rechazadas, devueltas y no serán valoradas, para ningún efecto, las hojas de vida, anexos o cualquier otro documento que se aporte de manera extemporánea.*

*3. Lista de admitidos a la convocatoria pública. Cerradas las inscripciones serán elaboradas las listas de aspirantes admitidos a la convocatoria pública; previo dictamen emitido por las Comisiones de Acreditación Documental de ambas Cámaras, conforme a lo establecido en el inciso 3 artículo 60 de la Ley 5 de 1992.*

*La información suministrada en desarrollo de la etapa de inscripción se entenderá aportada bajo la gravedad del juramento, y una vez efectuada la inscripción no podrá ser modificada bajo ninguna circunstancia. Los aspirantes asumirán la responsabilidad de la veracidad de los datos consignados en el momento de la inscripción, así como de los documentos que acrediten el cumplimiento de requisitos.*

4. *Pruebas.* Las pruebas de conocimiento se dirigen a establecer la capacidad, idoneidad y aptitud del aspirante frente al cargo. La valoración de los factores anteriores se realizará a través de pruebas de conocimiento objetivas, elaboradas por un establecimiento de educación superior público o privado debidamente acreditado y con enfoque en temáticas que giren en torno a Gerencia Pública, control fiscal, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y las relaciones del ente de control y la administración pública.

Los parámetros de ponderación estarán previamente establecidos en la convocatoria y la prueba es de carácter eliminatorio.

5. *Criterios de selección.* En todo caso, el criterio de mérito prevalecerá para la selección del Contralor General de la República, en virtud de lo previsto en el artículo 126 de la Constitución Política y el mayor merecimiento de los aspirantes estará dado por la ponderación en las pruebas de conocimiento, la formación profesional, la experiencia, la competencia, la actividad docente, la producción de obras en el ámbito fiscal y la aptitud específica para el ejercicio del cargo y el desempeño de la función.

La valoración de los estudios y experiencia que sobrepasen los requisitos del empleo, tendrán el valor que se fije en la convocatoria.

6. *Entrevista.* Una vez seleccionados los 10 elegibles, las Plenarias de Senado y Cámara escucharán por separado y por el tiempo que señale la Mesa Directiva a cada uno de los candidatos.

Cumplido lo anterior, las Mesas Directivas de Senado y Cámara convocarán a Congreso Pleno para elegir al Contralor.

**PARÁGRAFO.** En la página web del Congreso de la República, durante cinco (5) días hábiles, se publicará el listado de preseleccionados, con los nombres y apellidos completos, el número de la cédula de ciudadanía y la dirección de la página web dispuesta por el Presidente del Congreso donde se puedan recibir las observaciones que tenga la ciudadanía sobre los aspirantes.

**ARTÍCULO 7o.** El Congreso conformará una Comisión Accidental para definir la lista de elegibles:

1. La Cámara de Representantes elegirá un representante por cada partido con representación en esa cámara. Si hubiere un partido con representación en el Senado y sin representación en la Cámara de Representantes, este se incluirá por derecho propio.

2. El Senado elegirá por el mecanismo de cociente electoral el mismo número de miembros que resulte del numeral anterior.

**ARTÍCULO 8o. FUNCIONES DE LA COMISIÓN.** La Comisión de que trata esta ley, tendrá las siguientes funciones:

1. Se entenderán habilitados para continuar en el proceso al menos 20 personas.

2. La Comisión realizará audiencias públicas con la ciudadanía y todos los interesados para escuchar y examinar a los habilitados. Luego de lo cual seleccionará los 10 elegibles que serán presentados ante el Congreso en pleno.

3. Las demás que le señale la Mesa Directiva.

(...)

**ARTÍCULO 12. VIGENCIA Y DEROGACIONES.** La presente ley rige a partir de la

*fecha de su promulgación y deroga todas disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 23 de la Ley 5 de 1992.*

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** *Mientras el Congreso de la República regula las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas conforme lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, la presente ley se aplicará por analogía.”*

Revisado su contenido, la Sala concluye que no es aplicable a la elección de miembros del Consejo Nacional Electoral por las siguientes razones:

- La postulación de candidatos al organismo electoral es un asunto propio de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se regula por procedimientos internos.
- La regulación estatal de los aspectos sustantivos de los partidos y movimientos políticos corresponde al legislador estatutario, en aplicación del artículo 152 literal C de la Constitución Política. Se resalta que la Ley 1904 de 2018 es una Ley Ordinaria.
- El párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 que ordena su aplicación por analogía, parte de la base de la existencia de un vacío normativo, que en punto de la elección del Consejo Electoral no se configura, pues como se explicó en acápites anteriores tiene una regulación constitucional especial.
- La conformación de las listas de candidatos para el CNE no corresponde al órgano elector ni a otro ente estatal. Es una decisión autónoma de las agrupaciones políticas que conlleva una representación igualmente política de las mismas.
- La elección del Consejo Nacional Electoral es plurinominal (Se eligen 9 miembros), y la del Contralor General de la República es uninominal (1 funcionario)
- La elección de miembros del Consejo Nacional Electoral emplea un sistema proporcional (cifra repartidora), el del Contralor General usa el mayoritario.

#### **E. Las comisiones de acreditación**

El artículo 60 de la Ley 5 de 1992 *“por la cual se expide el Reglamento del Congreso de la República: el Senado y la Cámara de Representantes”* establece:

**“ARTÍCULO 60. INTEGRACIÓN Y FUNCIONES.** *Previa a la sesión inaugural de las Cámaras Legislativas, la autoridad electoral enviará a cada una de ellas la lista de los Congresistas electos, quienes deberán identificarse ante el Presidente de la Junta Preparatoria. Con posterioridad se hará ante el Presidente de la correspondiente Cámara.*

*En cada una de las Cámaras se dispondrá la integración de la Comisión de Acreditación Documental a razón de cinco (5) miembros por cada corporación, y por el período constitucional.*

*Los documentos que acrediten las calidades exigidas de quienes aspiran a ocupar cargos de elección del Congreso o de las Cámaras Legislativas, serán revisados por la Comisión dentro de los cinco (5) días siguientes a su presentación. El informe respectivo será evaluado por la plenaria de la corporación, antes de proceder a la elección del caso.”*

Entonces, corresponderá a las comisiones de acreditación de cada Cámara, al ser una elección del Congreso en pleno, revisar si están acreditados por parte de los candidatos los requisitos constitucionales para ocupar los cargos de consejeros electorales, y remitir su informe a la plenaria antes de la correspondiente elección.

Dicho informe debe ser evaluado por la plenaria, lo que implica que podrá revisar nuevamente el cumplimiento de los requisitos antes de la elección

### **III. La Sala RESPONDE:**

*“1. ¿Para elegir a los miembros del CNE se debe surtir previamente una convocatoria pública de acuerdo con las reglas dispuestas en el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, en virtud de lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución Política, o se debe proceder a elegir directamente entre los candidatos postulados por los partidos políticos conforme al sistema de cifra repartidora y el procedimiento contemplado en el artículo 264 ibídem?”*

Para elegir a los miembros del Consejo Nacional Electoral se debe proceder a aplicar el sistema previsto en el artículo 264 de la Constitución Política, sin que deba surtirse previamente la convocatoria pública a que se refieren el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución y la Ley 1904 de 2018.

*2 ¿El Congreso en pleno ostenta competencia para la verificación de requisitos y calidades de los candidatos del CNE? Y en el evento de que la respuesta anterior sea afirmativa, ¿en qué etapa del proceso de elección se debe adelantar dicho trámite?”*

La verificación de requisitos es efectuada de manera inicial por las comisiones de acreditación documental, células que rendirán un informe a la plenaria. La plenaria, como nominadora tiene la responsabilidad de evaluar el respectivo informe antes de la elección y, en consecuencia, también podrá verificar los requisitos y calidades de los candidatos.

Remítase a la señora Ministra del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**ÓSCAR DARIO AMAYA NAVAS**  
Presidente de la Sala

**GERMÁN A. BULA ESCOBAR**  
Consejero de Estado

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

**LUCÍA MAZUERA ROMERO**  
**Secretaria de la Sala**