

Sentencia C-238/06

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Requisitos

LEY ESTATUTARIA SOBRE VOTO DE EXTRANJEROS-Trámite legislativo

La Corte Constitucional encuentra que el trámite legislativo surtido en el Congreso de la República, del proyecto de ley estatutaria número 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara, “Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia”; cumplió plenamente con las normas constitucionales y legales que regulan el procedimiento de formación de las leyes.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD RELATIVA-Alcance/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA-Aplicación sistemática de los principios de consecutividad e identidad relativa

El principio de identidad, cuyo sentido es que el texto de los proyectos sea congruente con texto aprobado en el debate anterior respectivamente a lo largo del trámite legislativo, se flexibiliza en razón a que las plenarias pueden hacer modificaciones a lo aprobado en las comisiones. Pero, pese a ello se mantiene el carácter sucesivo de los cuatro debates. Esto es, no se devuelve el proyecto en virtud del principio de consecutividad. Cuando la Corte Constitucional realiza control oficioso sobre el procedimiento de formación de las leyes, como es el caso de las leyes estatutarias, debe aplicar sistemáticamente los principios de consecutividad e identidad relativa.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ESTATUTARIA SOBRE VOTO DE EXTRANJEROS-Observancia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA-Características

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA-Jurisdiccional, automático, integral, definitivo, participativo y previo

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA-Vicios de inconstitucionalidad sobreviniente/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA-Caso excepcional en que procede nuevo juicio de constitucionalidad por vía de la acción pública de inconstitucionalidad

Respecto de la situación eventual consistente en que surja un vicio de inconstitucionalidad con posterioridad a la revisión previa de la Corte, encuentra la Sala dos situaciones. Una relativa a los trámites subsiguientes que debe surtir el proyecto para convertirse en ley, en desarrollo de los cuales puede vulnerarse el procedimiento constitucional establecido. Frente a lo que la acción pública surge como el mecanismo para declarar la inconstitucionalidad. Y otra, que tiene que ver con la modificación posterior de las normas constitucionales o de la conformación de las normas que integran el bloque de constitucionalidad. Lo cual supone la modificación del patrón de comparación a partir del cual se realizó el cotejo, propio del ejercicio del control de constitucionalidad, que se hizo entre las normas estatutarias y las normas del bloque de constitucionalidad. Por lo que en dicha situación no podría hablarse en estricto sentido de un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sobre el asunto. En conclusión, estas situaciones podrían generar una inconstitucionalidad sobreviniente, ante la cual sobreviene igualmente el deber de la Corte Constitucional de repararla. Lo anterior es una consecuencia lógica de la imposibilidad material de que los jueces de control de constitucionalidad puedan

anticiparse – mediante el control previo – a todas las posibles inconstitucionalidades derivadas de la aplicación futura de las leyes.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Alcance

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Alcance

PARTICIPACION CIUDADANA-Importancia

DERECHO DE HOSPITALIDAD-Convención de Ginebra sobre el estatuto de refugiados de las Naciones Unidas

DERECHO A LA MEMBRESIA POLITICA DE LOS EXTRANJEROS-Alcance/DERECHO A LA MEMBRESIA POLITICA DE LOS EXTRANJEROS-Exclusión de la arbitrariedad

El fenómeno de integración y su consecuente reciprocidad llevó a que se tomara conciencia de la existencia de un “...derecho a pertenecer a algún tipo de comunidad organizada, sólo cuando aparecieron millones de personas que habían perdido y no habían podido recuperar estos derechos debido a la nueva situación política global.” Este nuevo escenario global dio origen a las regulaciones que enmarcan el derecho a la membresía política, en complemento de la prohibición del artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (Naciones Unidas, 1948), según la cual “a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad”. El citado artículo 15 y su referencia a la prohibición de arbitrariedad, permite concluir a la Corte Constitucional que la integración en mención se desarrolla en un marco en el que no es válida cualquier justificación, para negar u otorgar la pertenencia a una comunidad política. Incluso, de manera general la doctrina del derecho internacional ha encontrado un procedimiento común al proceso de incorporación de extranjeros a otros países. La “emigración” (causas de la partida del país de origen), “primera admisión” (llegada efectiva al país extranjero), “absorción” (residencia por el tiempo necesario para actividades culturales educativas o económicas entre otras), “incorporación” (residencia por largo periodo de tiempo) y “naturalización” (acceso a la ciudadanía política). La exclusión de la arbitrariedad sugiere pues que el derecho a la membresía política de los extranjeros, incluye el derecho a que los criterios utilizados para adquirirla no se refieran por ejemplo a atribuciones personales propias de su condición, tales como, entre otros el sexo, la edad, la religión y la raza. Por el contrario, la razonabilidad de estos criterios puede determinar que los países impongan en sus fronteras prescripciones proporcionadas, relativas al idioma, a determinadas actividades económicas, sociales o culturales. Así como de hecho lo establece la política de inmigración del Gobierno colombiano, al disponer que “[s]in perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales, el ingreso, permanencia y/o salida de extranjeros del territorio nacional, se regirá por (...) las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, de seguridad, de orden público, sanitarias y demás de interés para el Estado colombiano.”

DERECHOS POLITICOS DE EXTRANJEROS-Importancia

SISTEMA DEMOCRATICO-Implementación del voto de extranjeros

Las democracias modernas han evolucionado, la participación democrática mediante el voto se ha decantado en una condición necesaria del sistema democrático. La idea del sufragio universal pretendió erradicar precisamente, situaciones tales como las que en nuestro país rigieron hasta 1936, en las que para elecciones de Congreso y Presidente de la República, sólo podían votar aquellos que supieran leer y escribir o tuvieran una renta anual de quinientos pesos o propiedad

inmueble de por lo menos mil quinientos pesos. Así como el ordenamiento jurídico ha procurado reducir a situaciones excepcionales las restricciones del derecho al voto, también lo ha extendido a quienes como los extranjeros residentes, se ven afectados en la conformación, ejercicio y control del poder político del lugar en donde habitan.

#### VOTO DE EXTRANJEROS-Elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital/VOTO DE EXTRANJEROS-Residencia electoral

En el artículo 1º, se otorga el derecho a participar en elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital, a los extranjeros residentes en Colombia, fundamentado en el artículo 100 de la Constitución Nacional. Se adiciona que tal ejercicio debe realizarse en el último lugar fijado como domicilio, en razón al desarrollo de aquellas actividades sociales como económicas. Este artículo confirma la delimitación que la Constitución en su artículo 100 hace respecto de la posibilidad de otorgar a los extranjeros derechos políticos. Esta disposición constitucional establece explícitamente que los derechos políticos están reservados a los nacionales. Y, sólo contempla la alternativa de su otorgamiento a los extranjeros en el ámbito municipal o distrital. No obstante, dicha delimitación está enmarcada por el hecho sobre el cual hace énfasis el Procurador, consistente en que los extranjeros "...en tanto personas, son titulares de todos los derechos fundamentales de que gozan los habitantes del territorio nacional", y aunque en lo relativo a los derechos políticos no se presume su titularidad por parte de quienes no tienen la nacionalidad colombiana, su consagración por parte del legislador tiene como punto de partida lo esgrimido por el Ministerio Público. Además, se debe tener en cuenta que, los derechos que a favor de extranjeros se otorgan mediante el proyecto de ley estatutaria analizado, se determinan sin perjuicio de los reconocidos para ellos en los Tratados Internacionales. Adicionalmente, se dispone la condición de que se ejercite este derecho en el último lugar de residencia, lo que está acorde con las exigencias que para elecciones y consultas de carácter municipal y distrital, se hace a los nacionales. A manera de conclusión se puede afirmar que, como se ha establecido que de manera general las normas electorales aplicables a los nacionales lo son también para los extranjeros, la norma objeto de revisión alude a aquellas situaciones reguladas por las normas referidas a la residencia electoral. Cuyo sentido es por demás, evitar el llamado "trasteo" de votos, situación que ha sido definida por la Corte Constitucional como contraria al ordenamiento.

#### RESIDENCIA ELECTORAL-Concepto

#### INTERPRETACION SISTEMATICA-Aplicación/PARTICIPACION DE EXTRANJEROS EN CONSULTAS LOCALES-Alcance

A partir de una interpretación sistemática de las disposiciones en materia electoral, las consultas de carácter local incluyen: (i) las del nivel de las áreas metropolitanas, pues éstas se surten justamente en el nivel municipal. (ii) Las del nivel de las Juntas Administradoras Locales (JAL), ya que no tendría ningún sentido que el proyecto de ley permitiera a este nivel la participación en elecciones y no en consultas. Y (iii) las del nivel de comunas, corregimientos y asociaciones de municipios pues éstas pertenecen al nivel local, al cual pertenecen también las JAL. En conclusión, la participación de los extranjeros residentes en Colombia se permite en procesos políticos de participación del ámbito local. Esto es, distrital o municipal y las que se derivan de la organización administrativa o territorial de los municipios y distritos.

#### VOTO DE EXTRANJEROS-Lugar y requisitos para la inscripción/CENSO ELECTORAL-Importancia

En el Artículo 4° se señala el lugar y los requisitos para la inscripción que permita a los extranjeros votar. Se dispone que la inscripción se deberá cumplir ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, que los requisitos para ello serán los exigidos a los nacionales y que se deberá hacer en listados aparte con el fin de tener una información nacional unificada, para efectos de conformar el censo electoral respectivo a los votantes extranjeros. No obstante, en el caso de los nacionales este procedimiento se puede surtir ante el funcionario electoral, mientras que de conformidad con el presente proyecto de ley, los ciudadanos extranjeros deberán hacerlo ante la Registraduría Nacional del Estado Civil directamente. Esto quiere decir, que en este punto difiere la modalidad de inscripción entre nacionales y extranjeros, y los últimos tienen la obligación de acudir a la Registraduría, en la circunscripción electoral correspondiente, esto es, en la Registraduría Nacional o ante las Registradurías Delegadas. La anterior obligación tiene como fin la elaboración de un censo electoral que de cuenta únicamente de los extranjeros residentes en Colombia aptos para votar. A su turno, la mencionada elaboración de esta base de datos que conforme el censo, resulta indispensable para la satisfacción del requisito consistente en que sólo están autorizados para participar en procesos electorales y consultas del nivel local, quienes residen en la circunscripción territorial respectiva.

TRASTEIO DE VOTOS-Definición

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Facultad de reglamentación

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Amplia facultad para reglamentar procedimiento de votación es inconstitucional

El párrafo segundo de este artículo establece que el Consejo Nacional Electoral deberá reglamentar el procedimiento del ejercicio del sufragio de los extranjeros residentes en Colombia. La anterior remisión es sin embargo demasiado amplia, en el sentido que se refiere a la reglamentación por parte del Consejo Nacional Electoral de todos los aspectos relativos a la forma en que los extranjeros ejercerán el derecho al voto. Por ello, la Corte considera que la manera en que el legislador estipuló la redacción del párrafo bajo análisis induce al error al interprete, porque otorgar una extensa facultad de reglamentación al Consejo Nacional Electoral desconoce el ámbito propio de reglamentación que el artículo 265 de la Constitución le prescribe a este órgano electoral, y da lugar a interpretar que con ello se le quita la función natural reglamentaria al gobierno. Por esta razón el párrafo segundo del artículo 4° del proyecto estudiado será declarado inexecutable.

VOTO DE EXTRANJEROS-Requisitos para votar

VOTO DE EXTRANJEROS-Edad para votar

VOTO DE EXTRANJEROS-Requisito de residencia en Colombia

Sobre la exigencia de acreditar mínimo cinco (5) años continuos de residencia en el país, encuentra la Corte que este requerimiento se identifica con lo exigido a los extranjeros con visa de residentes otorgada por término indefinido, en el sentido de renovar la cédula de extranjería cada cinco (5) años. Lo cual permite concluir a esta Sala que la regulación del voto de los extranjeros se inclina a autorizar el sufragio a quienes tienen la posibilidad de residir indefinidamente o por un periodo de tiempo considerable en Colombia. De igual manera, se identifica con los cinco (5) años de residencia ininterrumpida con visa temporal, a partir de los cuales el extranjero puede solicitar la visa de residente. Por ello, dentro del amplio margen de

regulación con en cuenta el legislador en este aspecto, éste ha optado por el umbral de mínimo cinco (5) años para autorizar la participación política de los extranjeros. Lo cual resulta coherente con la política y las regulaciones que en materia de inmigración nos rigen en la actualidad.

#### VOTO DE EXTRANJEROS-Requisito de cédula de extranjería de residente

El requisito relacionado con poseer cédula de extranjería de residente tiene como sustento dar cuenta de los controles y registros que buscan impedir el ingreso y permanencia irregular de extranjeros en el territorio nacional. Así, el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, es el que “[c]on base en el registro de extranjeros, (...), expedirá a los mayores de edad un documento de identidad, denominado Cédula de Extranjería.” Además, es no sólo razonable sino necesario que se expida y se exija un documento especial de identidad a los extranjeros, pues su trámite previo garantiza la regularidad y legalidad de la permanencia de los mencionados extranjeros en Colombia. Teniendo en cuenta que existe la obligación de renovarlo cada cinco (5), cuando la visa de residente se ha otorgado por tiempo indefinido.

#### VOTO DE EXTRANJEROS-Inscripción en el Registro Electoral

#### VOTO DE EXTRANJEROS-Exigencia de no estar incurso en inhabilidad

#### VOTO DE EXTRANJEROS-Estímulos

En el artículo 6° se señala que los extranjeros residentes en Colombia, en uso de las facultades que la presente ley otorga, tendrán los mismos estímulos que los ciudadanos colombianos. Sobre el particular la Corte considera que no existe ninguna razón para estipular y aplicar estímulos y beneficios a los votantes, y excluir de éstos a los extranjeros que ejerciten el sufragio. De hecho la situación contraria, al carecer de justificación vulneraría el principio de igualdad y el artículo 100 de la Carta de 1991. Si la regla constitucional es que en general los extranjeros pueden gozar de las mismas garantías y derechos que los nacionales, salvo los casos especiales que la ley contemple, aquellos estímulos y beneficios que sean aplicables a los extranjeros por su condición de votantes, pueden ser otorgados por el legislador. Y, en todo caso esta disposición será aplicable a los beneficios que se puedan adjudicar en razón a la condición de extranjero. No se encuentra que lo anterior contradiga el orden constitucional.

#### VISAS-Clases

#### VOTO DE EXTRANJEROS-Exclusión de los residentes con visa de beneficiarios es inconstitucional

Las visas de residentes que el Gobierno colombiano otorga, según la reglamentación actual, son la visa de residente como familiar de nacional colombiano, la visa de residente calificado, la visa de residente inversionista y la visa de residente en calidad de beneficiario. Las tres primeras modalidades permiten cumplir con el requisito exigido para votar, mientras que la de beneficiario no. La Sala encuentra, de acuerdo con la reglamentación de inmigración, que la diferencia entre quienes tienen visa de residente en calidad de beneficiario y quienes la tienen en calidad de titulares, es que los primeros no ostentan permiso de trabajo sino sólo de estadía y estudio, mientras que a los segundos se les permite trabajar. A esta conclusión se llega, pues la visa de beneficiario se otorga al(la) cónyuge, padres e hijos que dependan económicamente de aquel extranjero a quien se le haya otorgado previamente la visa. Lo que define el criterio de distinción utilizado por el legislador, como tener o no la calidad de ser productivo

económicamente y a partir de ello otorgar o no el derecho de participación política. Dicho criterio, a juicio de la Corte Constitucional no se puede justificar ni a la luz de la Constitución de 1991, ni en atención a los principios que rigen el otorgamiento de la pertenencia o membresía política, que se presentaron más arriba. Los principios de inmigración establecidos por el Gobierno colombiano, procuran la acogida de extranjeros dentro de una dinámica mutua entre la sociedad y el integrado, y los beneficiarios gozan siempre de la expectativa que les permite, pero no les obliga a desenvolverse en nuestro país mediante actividades económicas. Además, como se dijo, de concretarse dicha expectativa existen disposiciones que permiten solicitar la titularidad de la visa. Por otro lado, no tiene sustento constitucional alguno, afirmar que el grado de participación de un extranjero en las actividades sociales en un determinado país, depende de si se es o no independiente económicamente.

**LEY ESTATUTARIA SOBRE VOTO DE EXTRANJEROS**-No regulación de temas relativos al desarrollo de los derechos políticos de extranjeros no puede considerarse como omisión del legislador

Referencia: expediente PE-026

Revisión de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria número 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara, “Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia”

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de marzo de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES**

La Secretaría del Senado remitió a la Corte, para efectos de su revisión de constitucionalidad, el proyecto de ley estatutaria número 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara, “Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia”. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre el asunto de la referencia.

**II. PROYECTO DE LEY BAJO REVISIÓN**

A continuación, la Corte transcribe el proyecto de ley estatutaria número 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara, “Por medio de la cual se reglamenta el voto de los extranjeros en Colombia”, conforme al texto remitido por el Congreso.

**TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY 285 DE 2005 SENADO, 129 DE 2004 CÁMARA**

Aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día 20 de junio de 2005, por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los residentes en Colombia podrán votar en las elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital, del último lugar donde hayan fijado su domicilio.

Artículo 2°. Las elecciones en las que podrán participar los extranjeros residentes en Colombia serán las de Alcaldes Distritales y Municipales, Concejos Distritales y Municipales y Juntas Administradoras Locales Distritales y Municipales en todo el territorio nacional.

Artículo 3°. En el caso de las consultas populares de carácter municipal y distrital regirá según los términos del Título V de la Ley 134 de 1994.

Artículo 4°. Los extranjeros residentes en Colombia deberán inscribirse ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de los términos fijados por la ley para la inscripción de cédulas de nacionales colombianos, presentando la cédula de extranjería de residente.

Parágrafo 1°. La Registraduría Nacional del Estado Civil realizará la inscripción de los extranjeros residentes en Colombia en listados aparte, con el fin de tener una información nacional unificada y para efectos de conformar el respectivo censo electoral.

Parágrafo 2°. El Consejo Nacional Electoral deberá reglamentar lo correspondiente al procedimiento del ejercicio del sufragio para las elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital.

Artículo 5°. Los extranjeros residentes en Colombia desde los dieciocho (18) años de edad cumplidos, están habilitados para votar en las elecciones y consultas populares distritales y municipales cumpliendo los siguientes requisitos:

- a) Tener visa de residente de conformidad con las normas que regulen la materia, con excepción de los beneficiarios;
- b) Acreditar como mínimo cinco (5) años continuos e ininterrumpidos de residencia en Colombia;
- c) Poseer cédula de extranjería de residente;
- d) Estar inscrito en el respectivo registro electoral;
- e) No estar incurso en las inhabilidades constitucionales y legales.

Artículo 6°. Los extranjeros residentes en Colombia, en uso de las facultades que la presente ley otorga, tendrán los mismos estímulos que los ciudadanos colombianos.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

### III. INTERVENCIONES OFICIALES

#### 1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El ciudadano Fernando Gómez Mejía, quien actúa en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, en su calidad de Director del Ordenamiento Jurídico, intervino dentro del proceso

para solicitar que se declarara exequible el proyecto de ley estatutaria bajo estudio.

Luego de analizar el trámite legislativo surtido por el Congreso, concluye el funcionario que “no existe ningún vicio de forma en el trámite del proyecto de ley estatutaria 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara, por cuanto el Congreso de la República tramitó el proyecto de ley de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución; fue publicado antes de darle trámite en las comisiones primeras constitucionales; aprobado en primero y segundo debate en cada una de las cámaras legislativas; las ponencias respectivas tanto en las comisiones como en las plenarias fueron publicadas antes de iniciarse los debates correspondientes; entre el primero y segundo debate en cada Cámara mediaron los términos a que aluden los artículos 160 y 161 de la Constitución y, se aprobó con el quórum constitucional requerido en cada Cámara según el artículo 153 de la Carta”. De lo cual colige que “la iniciativa legislativa fue discutida y aprobada en las comisiones y plenarias del Congreso, respetando los plazos, trámites y quórum establecidos en la Carta Política y en la Ley 5ª de 1992.”

Posteriormente, procede a describir el articulado para luego plantear los siguientes comentarios sobre las disposiciones:

**“El Artículo 1.** Otorga el derecho a participar en elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital, a aquellos extranjeros residentes en Colombia, tal ejercicio debe realizarse en el último lugar fijado como domicilio.

**El Artículo 2.** Señala en qué elecciones pueden participar los extranjeros.

**El Artículo 3.** Hace una remisión en materia de consultas populares a la disposición pertinente de la Ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación.

**El Artículo 4.** Señala el lugar y los requisitos para la inscripción que permita a los extranjeros votar. En cuanto a lo primero, se dispone que sea la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El párrafo 1º delega en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil la inscripción de los extranjeros residentes en Colombia en listados aparte, con el fin de tener una información nacional unificada y para efectos de conformar el respectivo censo electoral.

El párrafo 2º señala que el Consejo Nacional Electoral será el competente de reglamentar lo correspondiente al procedimiento del ejercicio del sufragio para las elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital.

**El Artículo 5.** Consagra los requisitos que los extranjeros residentes en Colombia y habilitados para votar en las elecciones y consultas populares distritales y municipales.

**El Artículo 6.** Señala que los extranjeros residentes en Colombia, en uso de las facultades que la presente ley otorga, tendrán los mismos estímulos que los ciudadanos colombianos.

**El Artículo 7º** Señala la vigencia de la ley.”

Afirma que el proyecto de ley pretende hacer efectivo el artículo 100 constitucional, en tanto otorga a los extranjeros residentes en Colombia el derecho a participar en elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital. Lo anterior, a su juicio, por cuanto (i) dichos extranjeros son parte de la economía nacional, la vida política, cívica y comunitaria, y, en consecuencia, deben contar con la posibilidad de ejercer un derecho político como el voto. Además, (ii) en aplicación del principio de igualdad entre los ciudadanos colombianos, pues no

existe razón que justifique la exclusión de los extranjeros residentes en Colombia de la participación en las elecciones y consultas populares a nivel municipal y distrital. Por último, (iii) señala que, con base en el principio de reciprocidad, una ley en tal sentido contribuirá a que los nacionales que residen en el exterior puedan participar en la vida política de la comunidad de la cual hacen parte.

Encuentra de igual manera, que las disposiciones relativas a la información nacional unificada para conformar un censo electoral de los extranjeros residentes en Colombia, el requisito de la acreditación de condición de tales a través de la presentación de la cédula de extranjería, el pasaporte y la visa de residente calificado, así como el requisito de no estar incurso en inhabilidades legales y constitucionales son perfectamente ajustados a la Constitución.

Concluye, entonces “que las normas consagradas en el proyecto de ley estatutaria no vulneran las normas Superiores”.

#### IV. INTERVENCIONES CIUDADANAS

##### 1. Intervención de la Universidad de Cartagena

Los ciudadanos Arturo Matson Figueroa y David Enrique Mercado Pérez, en representación del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, tomaron parte dentro del proceso a fin de defender la constitucionalidad del proyecto bajo examen.

Después de presentar la exposición de motivos del proyecto de ley estatutaria, así como algunas consideraciones realizadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-523 de 2003, relativas a la condición jurídica de los extranjeros en Colombia, así como sobre la potestad del legislador para concederles ciertos derechos políticos, concluyen los intervinientes que el proyecto de ley objeto de estudio se ajusta a la Carta Política y a la jurisprudencia constitucional referida que se ocupa del artículo 100 Superior. No obstante lo anterior, señalan que el artículo 1º hace referencia a los “residentes en Colombia”, cuando la materia sobre la que versa el proyecto de ley estatutaria es el “voto de los extranjeros y no el de los simples residentes”, por lo cual solicitan a esta Corporación que “en uso de la facultad moduladora de los fallos” se establezca que dicho artículo debe incorporar la palabra “extranjeros”, a fin de subsanar la omisión del legislador.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En el concepto No. 3965, el Procurador General de la Nación (E) solicita a la Corte que declare la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria objeto de estudio.

En lo que respecta al análisis formal del proyecto de ley, la Vista Fiscal señala que éste tiene relación con varios de los literales del artículo 152, como “los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”, así como sobre la función electoral e instituciones y mecanismos de participación ciudadana. Indica que la Constitución Política, en el artículo 153, exige una mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara para aprobar, modificar o derogar leyes estatutarias y dispone, adicionalmente, que un tal trámite legislativo se efectúe dentro de una sola legislatura. El funcionario inicia el análisis formal del trámite a partir del examen de los requisitos generales estipulados en el artículo 157 Superior.

Procede así, a revisar si en la aprobación del proyecto se cumplió con los requisitos formales establecidos, para lo cual describe el trámite del proyecto llevado a cabo por el Congreso de la República, sin advertir ningún defecto en él. Hace notar, no obstante, que en las constancias

allegadas al expediente no aparece la votación que tuvo el proyecto en cada una de las cámaras legislativas en primer y segundo debate, lo cual imposibilitó la verificación del cumplimiento del requisito de la mayoría absoluta, consagrado en el artículo 153 constitucional. Por ello, solicita a la Corte verificar el cumplimiento de este requisito.

A efectos de realizar el análisis material del proyecto de ley estatutaria objeto de control, procede, en primer lugar, a describir el articulado para luego plantear los siguientes comentarios sobre las disposiciones:

**“El Artículo 1º.** Consagra el derecho de los extranjeros **residentes** en Colombia a votar en las elecciones y consultas populares de carácter **municipal y distrital** del último lugar en donde hayan fijado su domicilio.

**El Artículo 2º** delimita el ámbito de participación de los extranjeros, al señalar que solamente podrán participar en las elecciones de alcalde, consejos y juntas administradoras locales en todo el territorio nacional, en el último lugar donde hayan fijado su domicilio.

**El Artículo 3º** en cuanto a las consultas populares, remite a la Ley 134 de 1994, la cual en su título V regula esta materia, señalando en su artículo 51 lo concerniente a las consultas del nivel regional y local y en los artículos siguientes, regula el procedimiento para su convocatoria y los efectos de las mismas.

**El Artículo 4º** establece el procedimiento de inscripción de los extranjeros, por listados especiales pero en los mismos plazos en que se realizan las inscripciones de los nacionales. Así mismo, señala que el documento idóneo para la inscripción es la cédula de extranjería, requisito que resulta suficiente, pues para su obtención se debe tener legalizada la estadía en el territorio y haber cumplido el tiempo de residencia en el país, para recibir tal calidad.

**El Artículo 5º** consagra los requisitos para participar en las elecciones y consultas populares del orden local. Estos requisitos son: tener visa de residente, acreditar como mínimo cinco años de residencia en el país, poseer cédula de extranjería de residente, estar inscrito en el registro electoral, no estar inhabilitado.

**El Artículo 6º** señala la igualdad de los extranjeros con relación a los colombianos, respecto de los estímulos que se ofrezcan a quienes participen en el proceso electoral.

**El Artículo 7º** señala la vigencia de la ley.”

Manifiesta que los extranjeros tienen diferentes ámbitos de protección de sus derechos en el ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con el artículo 100 de la Constitución Política y que, en tanto personas, son titulares de todos los derechos fundamentales de que gozan los habitantes del territorio nacional. Específicamente sobre los derechos civiles, indica que la regla general es la igualdad respecto de los ciudadanos colombianos y que sólo, excepcionalmente, el legislador puede limitar tales derechos por razones de orden público. Por el contrario, estima el funcionario, que en relación con los derechos políticos la regla se invierte, de manera que los extranjeros no tienen derechos políticos y, por excepción, el legislador puede concederlos, pero únicamente a los extranjeros que tengan la calidad de residentes y únicamente para consultas o elecciones de orden local. En virtud de lo anterior, el legislador, por disposición expresa de la Constitución de 1991, cuenta con la facultad de evaluar la conveniencia de un desarrollo legislativo que abra la posibilidad jurídica de participación de dichos extranjeros residentes en la vida política del país.

Señala que la consagración de la posibilidad de conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital en la Constitución de 1991 obedece a una tendencia de ampliar la participación de todos los residentes en el país en la vida política local, lo cual, además, resulta favorable para los colombianos, por cuanto las legislaciones de muchos países aplican el principio de reciprocidad.

Por último, estima que una interpretación sistemática de los principios constitucionales permite concluir que todas las personas residentes en el territorio nacional tienen derecho a participar en las decisiones que los afectan. En efecto, la Carta Política consagra como pilar del Estado Social de Derecho colombiano el de la participación, establecido como fundamento de un “marco jurídico, democrático y participativo”. De igual manera, en el artículo 1º preceptúa que Colombia es una República “democrática, participativa y pluralista”. El artículo 2º, igualmente, consagra como fin del Estado “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, así como también “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.” Y en el segundo inciso estipula de manera general como fin de las autoridades públicas “proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y creencias y demás derechos y libertades...”. Por último, indica que el artículo 40 señala que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, para lo cual podrán “elegir y ser elegidos”, entre otras formas de participación.

Para finalizar, expresa que si bien el proyecto de ley estatutaria bajo examen no presenta vicios de inconstitucionalidad respecto de su contenido material, quedan algunas cuestiones por resolver en relación con la participación de los extranjeros en la vida política local, como: “si pueden conformar partidos o movimientos políticos o formar parte de ellos, si pueden participar en las iniciativas legislativas, en la revocatoria del mandato, si pueden hacer proselitismo político, si pueden apoyar la financiación de campañas políticas”.

Al margen de tales inquietudes, considera el Ministerio Público que “el proyecto de ley guarda conformidad con el artículo 100 y demás normas constitucionales, no habiendo ningún elemento que contradiga la norma superior.” En virtud de lo anterior, solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria “por el cual se reglamenta el voto de los extranjeros residentes en Colombia”

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1.- Competencia

De conformidad con los artículos 153 inciso 2º y 241 numeral 8º de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer del proyecto de ley estatutaria número 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara, “por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia”, tanto en su contenido material, como en el procedimiento de su formación, por tratarse de un proyecto de ley estatutaria.

Procederá esta Corporación, en primer lugar, a realizar un examen detallado del trámite seguido en el Congreso de la República para la aprobación de este proyecto de ley estatutaria.

2.- Análisis del procedimiento de aprobación del proyecto de ley estatutaria No. 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara.

Para su aprobación, los proyectos de ley estatutaria deben cumplir con los requisitos propios de los proyectos ordinarios (C.P., arts. 157 ss.), además de los exigidos especialmente para ellos (C.P., art. 153).

De esta manera, un proyecto de ley estatutaria debe cumplir los siguientes requisitos:

2.1.- Haber sido publicado en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. (Num. 1º art. 157 C.N y art 144 L.5ª/99)

2.2.- Haber sido aprobado en comisiones y plenarias de cada cámara legislativa, por mayoría absoluta (Arts 153 y 157 C.N y arts 117 num. 2, 119 num 4º y 147 L.5ª/92), dando cumplimiento a los procedimientos de publicación de las ponencias y del texto aprobado en cada Cámara, así como del término establecido entre la realización de los debates (arts. 156 y 185 L.5ª/92, e inc. 1º art. 160 C.N y arts 168 y 183 L. 5ª/92)

2.3.- Haberse dado aviso de que el proyecto será sometido a votación en sesión previa distinta a aquélla en la que dicha votación tenga lugar. De igual manera, el proyecto debe ser sometido a votación en la oportunidad anunciada (inc. final art. 160 C.N. Art. 8 del Acto Legislativo 001 de 2003).

2.4.- Haber sido aprobado por el Congreso en una sola legislatura (Art. 153 C.N y num. 1º art 298 L. 5ª/92)

2.5.- Respetar los principios de identidad y consecutividad, cuando en desarrollo de los debates se presenten modificaciones al texto del proyecto (Arts. 157, 158, 106 y 161 C.N).

2.6.- Referirse a una misma materia (Art. 158 C.N)

2.7.- Haber surtido el trámite de revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional, sobre el proyecto, tanto del contenido como del procedimiento de su formación. Y, haber obtenido la sanción del gobierno (Arts 241-8 y 157-4 C.N)

A continuación la Corte procederá a presentar el trámite legislativo efectuado por el Congreso para la aprobación del proyecto de ley que se examina:

2.1.- De conformidad con el numeral 1º del artículo 157 de la Constitución y con el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992, todos los proyectos de ley deben ser oficialmente publicados en la Gaceta del Congreso antes de iniciar su trámite en las comisiones respectivas.

El proyecto fue presentado en Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 20 de agosto de 2004, por el Representante Luis Fernando Velasco Cháves y por el Senador Rafael Pardo Rueda. Fue publicado, con su exposición de motivos, en la Gaceta del Congreso N° 461 del 24 agosto de 2004 (página 2), como proyecto de ley No. 129 de 2004-Cámara. (Cuad. 1 Fl. 140)

2.2.- De conformidad con los numerales 2º y 3º del artículo 157 de la Constitución y con los numerales 2º y 3º del 147 de la ley 5ª de 1992, todo proyecto de ley debe ser aprobado en comisiones y plenarias de cada Cámara legislativa. Por tratarse de un proyecto de ley estatutaria, de conformidad con el artículo 153 de la Constitución y los artículos 117 numeral 2 y 119 numeral 4 de la Ley 5ª de 1992, para su aprobación requieren del voto favorable de la mitad mas uno de los integrantes de cada comisión y cada plenaria, esto es mayoría absoluta.

En las páginas 8 a 12 de la Gaceta No. 57 de 23 de febrero de 2005 (Cuad. 2 Fl 93 a 97) se publicó el acta No. 25 del 2 de noviembre de 2004 en la cual se debatió aprobó el proyecto en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Dándose trámite al primer debate

Además, el proyecto fue aprobado por los treinta y tres (33) honorables representantes asistentes, de 35 que conforman la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Con lo cual se cumple el requisito de la mayoría requerida. (Cuad. 2 Fl 93 a 97)

En las páginas 14 a 16 de la Gaceta No. 306 del 31 de mayo de 2005 (Cuad 5. Fls 69 a 71) se publicó el acta 161 correspondiente a la sesión del día 26 de abril de 2005, en la cual se debatió y aprobó el proyecto en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Dándose trámite al segundo debate

De igual manera, el proyecto fue aprobado por los 105 honorables representantes asistentes de 166 que conforman la Plenaria de la Cámara de Representantes. (Cuad 5. Fls 69 a 71)

En la página 10 de la Gaceta No. 534 del 18 de agosto de 2005 (Cuad 4 Fl 82) se publicó el acta 48 de la sesión celebrada por la Comisión Primera de Senado, el 9 de junio de 2005, en cual se debatió y aprobó el proyecto por parte de dicha Comisión. Surtiéndose así el tercer debate.

Además, el proyecto fue aprobado por los 11 honorables senadores asistentes a la sesión en comento (Cuad 4 Fl 82), con lo cual se cumple con la mayoría exigida, pues la Comisión Primera del Senado está compuesta por 19 senadores.

En las páginas 36 y 37 de la Gaceta del Congreso No. 522 del 12 de agosto de 2005 (Cuad 1 Fls. 216 y 217), se publicó el acta de la sesión del 20 de junio de 2005, celebrada por la Plenaria del Senado de la República, en la cual se debatió y aprobó el proyecto en cuarto y último debate.

La mencionada aprobación se dio por los 92 honorables senadores asistentes de 102 que conforman la Plenaria del Senado. (Cuad 1 Fls. 181, 182, 216 y 217)

Con las anteriores verificaciones la Corte considera subsanadas las observaciones hechas por el Procurador, en el sentido que debía comprobarse por parte de esta Corporación que las votaciones en cada debate correspondieran a la mayoría exigida para esta clase de proyectos de ley.

De otro lado, forma parte también del trámite de discusión y aprobación de los proyectos de ley, la publicación de las ponencias previo a cada uno de los cuatro debates (arts. 156 y 185 L.5ª/92), así como también la publicación del texto final aprobado en cada Cámara. Sobre lo anterior verificó la Corte que:

La ponencia para primer debate (comisión) en Cámara se publicó en la Gaceta 605 de 2004 (pág. 20, Cuad. 2 Fl. 42).

La ponencia para segundo debate (plenaria) en Cámara se publicó en la Gaceta 46 de 2004 (pág. 8, Cuad 1. Fl. 76)

El texto definitivo aprobado en la Cámara de Representantes se publicó en la Gaceta 245 del 11 de mayo de 2005, páginas 15 y 16 (Cuad 2 Fls. 60 y 61).

La ponencia para primer debate Senado (Comisión) fue publicada en la Gaceta del Congreso número 309 de 2005 (pág. 5 y ss, Cuad 3. Fl. 88)

La ponencia para segundo debate Senado (Plenaria) fue publicada en la Gaceta del Congreso número 349 de 2005 (pág. 11, Cuad 3. Fl. 142)

El texto definitivo aprobado en el Senado de la República fue publicado en la gaceta del Congreso No. 422 del 6 de julio de 2005, en la página 29. (Cuad 3 Fl. 80)

Por su parte, de conformidad con el inciso primero del artículo 160 de la Constitución y con los artículos 168 y 183 de la Ley 5ª de 1992 deben haber transcurrido entre el primero y el segundo debate en cada cámara un lapso no inferior a 8 días y haber transcurrido entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación de la discusión en la otra por lo menos 15 días. Sobre esto encontró la Corte que:

En atención a lo expuesto arriba, en Cámara de Representantes entre la aprobación en el primer debate en Comisión (2 de noviembre de 2004) y la aprobación en el segundo debate en Plenaria (26 de abril de 2005) transcurrió un lapso no inferior a 8 días.

En Senado de la República entre la aprobación en el primer debate en Comisión (9 de junio de 2005) y la aprobación en el segundo debate en Plenaria (20 de junio de 2005) transcurrió un lapso no inferior a 8 días.

Y, entre la aprobación del proyecto en Cámara de Representantes (26 de abril de 2005) y el inicio del debate en el Senado de la República (9 de junio de 2005) transcurrió un lapso de tiempo de por lo menos 15 días.

2.3.- De conformidad con el inciso final del artículo 160 de la Constitución y (art. 8º del Acto Legislativo 001 de 2003), en todo proyecto de ley debe darse aviso de que el proyecto será sometido a votación, en sesión previa distinta a aquella en la que dicha votación tenga lugar. De igual manera, el proyecto debe ser sometido a votación en la oportunidad anunciada.

Para mayor claridad la Sala hará un cuadro en el que relacionará el número de la Gaceta de Congreso, la fecha y el texto del anuncio, y la fecha de la votación. Esto por cada uno de los debates.

#Gaceta	Fecha y texto del anuncio	Fecha del debate
Gaceta del Congreso # 45 de febrero de 2005 (Pág 19)	<p>Sesión del <b>22 de octubre de 2004</b> (Acta 24):            “(...) <b>Secretario:</b> Sí señor presidente, para una próxima sesión de acuerdo con su instrucción señor Presidente, se tendrán en el orden del día para discusión y votación los siguientes proyectos:            (...) <b>Proyecto de ley estatutaria número 129 de 2004 Cámara</b>, medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia.            Señor presidente, con estos proyectos de ley y de actor legislativo estaremos en el Orden del Día de la próxima sesión.  <b>Presidente:</b>            Sin embargo me permito recordar que el próximo martes tendremos Audiencia Pública a las diez de la mañana en el tema del Habeas Data. (...)”</p>	<p>En sesión del <b>martes 2 de noviembre de 2004</b> se llevó a cabo el debate y aprobación en primer debate en Comisión de Cámara de Representantes (Gaceta No. 57 de 23 de febrero de 2000, acta No. 25 del 2 de noviembre de 2004)</p>

<p>Gaceta del Congreso # 258 de mayo de 2005 (Pág 31)</p>	<p>Sesión <b>de martes 19 de abril de 2005</b> (Acta 160):  <b>“Dirección de la Sesión por la presidencia (doctor Carlos Alberto Zuluaga):</b>  Leamos los proyectos de ley para el día martes  <b>La secretaría informa (doctos Jesús Alfonso Rodríguez):</b>  De conformidad con el artículo 8° de la Reforma Política ningún proyecto de ley será sometido a votación en Sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado.  El aviso de un proyecto será sometido a votación (sic), lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.  De conformidad con este artículo se anuncian los siguientes proyectos:  <b>Proyecto de ley estatutaria número 129 de 2004 Cámara</b>, medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia.  (...)Han sido anunciados los proyectos señor Presidente (...)”</p>	<p>En sesión del <b>martes 26 de abril de 2005</b> se llevó a cabo el debate y aprobación en segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes (Gaceta No. 306 de mayo de 2005, acta 161 del 26 de abril de 2005)</p>
<p>Gaceta del Congreso # 533 de agosto de 2005 (Pág 19)</p>	<p>Sesión del <b>miércoles 1° de junio de 2005</b> (Acta 46):  (...) Por Secretaría se da lectura a los proyectos que la Presidencia someterá a votación en la próxima sesión  <b>1. Proyecto de ley número 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara</b>, por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia.  (...) Siendo la 3:10 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca a sesión de la Comisión el día miércoles 8 de junio a partir de las 10:00 a. M  (...)”</p>	<p>En sesión del <b>miércoles 8 de junio de 2005</b> se dispuso el aplazamiento de la discusión del proyecto hasta cuando hubiera quórum decisorio (Gaceta 534 de agosto de 2005, pág 3, Cuad 4 fl. 75).  Luego, en sesión del <b>jueves 9 de junio de 2005</b> se llevó a cabo el debate y aprobación en primer debate en Comisión de Senado (Gaceta No. 534 de agosto de 2005 acta 48 del 9 de junio de 2005)</p>
<p>Gaceta del Congreso # 521 de agosto de 2005 (Págs 28, 29)</p>	<p>Sesión plenaria del <b>viernes 17 de junio de 2005</b> (Acta 53):  “(…) Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.  (...) <b>Proyecto de ley número 285 de 2005 Senado, 129</b></p>	<p>En sesión del <b>lunes 20 de junio de 2005</b>, se llevó a cabo el debate y aprobación del proyecto en cuarto debate, en plenaria del Senado (Gaceta del Congreso No. 522 de agosto de 2005,</p>

<b>de 2004 Cámara</b> , por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia. (...)Están leídos los proyectos y conciliaciones pendientes para la próxima sesión (...)	acta de la sesión del 20 de junio de 2005)
---	--

En atención a lo anterior la Corte encuentra que el trámite correspondiente a lo estipulado en el inciso final del artículo 160 Superior, se ha cumplido a cabalidad.

2.4.- De conformidad con el artículo 153 de Constitución y con el numeral 1° del artículo 208 de la Ley 5ª de 1992, los proyectos de leyes estatutarias deben tramitarse en el Congreso en una sola legislatura.

El artículo 138 de la Carta de 1991, establece que una legislatura corresponde a dos periodos de sesiones ordinarias. El primero comprendido entre el 20 julio y el 16 de diciembre y el segundo entre el 16 de marzo y el 20 de junio de año siguiente. De lo que se puede concluir que una legislatura se entiende como dos periodos de sesiones ordinarias, en un lapso de tiempo comprendido entre el 20 de julio y el 20 de junio del año siguiente.

En el caso objeto de revisión, la Corte encuentra que el proyecto de ley estatutaria inició su trámite en el Congreso el 20 de agosto de 2004, con su radicación y publicación en la Gaceta del Congreso (Gaceta N° 461 del 24 agosto de 2004 página 2, Cuad. 1 Fl. 140), y culminó con la aprobación en cuarto debate en la sesión del 20 de junio de 2005 (Gaceta del Congreso No. 522 de agosto de 2005, Cuad 1 Fls. 216 y 217). De lo cual se desprende que el proyecto en comento fue aprobado en la legislatura 2004-2005, cumpliéndose con ello el requisito consistente en que el trámite de los proyectos de leyes estatutarias debe surtirse en una sola legislatura.

2.5.- De conformidad con los artículos 157, 158, 160 y 161 de la Constitución, cuando en desarrollo de los debates se presenten modificaciones al texto del proyecto, se deben respetar los principios de identidad relativa y consecutividad del procedimiento legislativo.

2.5.1.- Principios de identidad relativa y consecutividad

El inciso segundo del artículo 160 constitucional, dispone que durante el segundo debate en cada cámara se podrán introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que se juzgue necesarias. Esto fue interpretado por la Corte, como una de las bases del procedimiento legislativo en la Constitución de 1991, el cual "...se erige sobre el principio de participación activa y dinámica de las distintas instancias que conforman el órgano legislativo, en donde la función de las plenarias no es de simple asentimiento..."[1]

Lo anterior resulta una regulación novedosa en la Constitución colombiana de 1991. "[E]n el régimen constitucional anterior, (...) la jurisprudencia constitucional exigía que los proyectos de ley durante los cuatro debates guardaran identidad (artículo 81 de la Constitución de 1886), pues no se autorizaba a las plenarias introducir modificaciones a los proyectos de ley ni la existencia de comisiones de conciliación, como sí lo hizo el Constituyente de 1991."[2] En el contexto anterior se desarrolla la aplicación de los principios de consecutividad e identidad relativa, los cuales se combinan armónicamente para dar el carácter de agilidad y racionalidad al procedimiento legislativo en la Carta de 1991.

Así, el principio de identidad, cuyo sentido es que el texto de los proyectos sea congruente con texto aprobado en el debate anterior respectivamente a lo largo del trámite legislativo, se

flexibiliza en razón a que las plenarios pueden hacer modificaciones a lo aprobado en las comisiones. Pero, pese a ello se mantiene el carácter sucesivo de los cuatro debates. Esto es, no se devuelve el proyecto en virtud del principio de consecutividad.

En este orden de ideas, surge el principio de identidad relativa del proceso legislativo, según el cual, si bien los proyectos de ley "...deben surtir todos los debates reglamentarios, su texto no necesariamente debe ser idéntico durante el desarrollo de los mismos..."[3].

La aplicación coordinada de los principios de consecutividad e identidad relativa, se presenta como la exigencia de identidad o conexidad entre los cambios introducidos y las materias consideradas en los debates anteriores. Sobre esto ha dicho la Corte, que el texto del artículo 158 superior según el cual, "...todo proyecto deberá referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o **modificaciones que no se relacionen con ella**´, (...) ha de interpretarse sistemáticamente con el artículo 160 de la Constitución, al señalar que cada Cámara ´podrá introducir al proyecto de ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias`. En este sentido, **es claro que si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras hacen referencia a la materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley**, no existe razón alguna para que se entienda que el proyecto correspondiente debe ser devuelto a la Cámara que no conoció de éstas, pues existiendo unidad en la materia debatida en una y otra Cámara, será competencia de la comisión accidental solventar las discrepancias surgidas entre los textos aprobados en una y otra plenaria (artículo 178 de la ley 5ª de 1992), siempre y cuando, se repite, los textos discordantes guarden identidad en la materia debatida (...)."[4] La sentencia C-208 de 2005 condensó lo anterior bajo la afirmación que "...**tales modificaciones o adiciones deben tener una conexidad clara y específica**[5], **estrecha**[6], **necesaria según se desprende del propio artículo 160 Superior, y evidente.**"

Como consecuencia lógica de lo explicado la Corte ha dispuesto la imposibilidad que las plenarios incluyan modificaciones o adiciones que transformen el texto del proyecto en uno alternativo, es decir, completamente nuevo. De ahí que "[a]corde con los principios de consecutividad y continuidad las modificaciones o enmiendas a un proyecto de ley por las Plenarios de las Cámaras, no pueden constituir una "enmienda total" que lo transforme en un "texto alternativo", conforme a lo dispuesto por el artículo 179, primera parte, de la Ley 5ª de 1992. En caso de serlo, lo que procede conforme a la norma acabada de citar es darle traslado a la respectiva comisión constitucional permanente para que allí se surta el primer debate."[8]

En resumen, cuando la Corte Constitucional realiza control oficioso sobre el procedimiento de formación de las leyes, como es el caso de las leyes estatutarias, debe aplicar sistemáticamente los principios de consecutividad e identidad relativa. Y bajo este criterio revisar si el carácter de las modificaciones introducidas en plenarios, están sometidas a la condición que éstas "...se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate."[9]

#### 2.5.2.- Proyecto de ley bajo revisión

A continuación se revisarán las modificaciones que en presente proyecto de ley estatutaria, se introdujeron en la Plenaria de la Cámara de Representantes:

En efecto, en el caso objeto de revisión los artículos 4º y 5º fueron objeto de modificaciones. Estas fueron introducidas en el segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes. Y luego, el texto del proyecto fue aprobado en el Senado en ambos debates, con las mencionadas

modificaciones, y forman parte su texto final.

Para mayor claridad la Sala presentará las modificaciones en comentario, en un cuadro. En los artículos se tacharán los apartes suprimidos y se subrayarán los apartes adicionados.

Texto de los artículos aprobados en primer debate	Texto de los artículos modificados en el segundo debate y aprobados para el texto final del proyecto
<p>0</p> <p>ARTÍCULO 4°. Los extranjeros residentes en Colombia deberán inscribirse ante la Registraduría Nacional del Estado Civil donde tengan el domicilio permanente, dentro de los términos fijados por la ley para la inscripción de cédulas de nacionales colombianos, presentando Cédula de Extranjería, <del>acompañada del respectivo pasaporte y visa de Residente Calificado.</del></p> <p>Parágrafo 1°. La Registraduría Nacional del Estado Civil realizará la inscripción de los extranjeros residentes en Colombia en listados aparte, con el fin de tener una información nacional unificada y para efectos de conformar el respectivo censo electoral.</p> <p>Parágrafo 2°. <del>El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) remitirá a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a las Delegaciones Departamentales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a las Registradurías Especiales y a las Registradurías Municipales, la información sobre los extranjeros que hayan abandonado el país por más de dos (2) años y que en consecuencia hayan perdido su condición de residentes, para efectos de mantener actualizado el censo respectivo.</del></p> <p>Parágrafo 3°. El Consejo Nacional Electoral deberá reglamentar lo correspondiente al procedimiento del ejercicio del sufragio para las elecciones y consultas populares de carácter Municipal y Distrital.</p>	<p>ARTÍCULO 4°. Los extranjeros residentes en Colombia deberán inscribirse ante la Registraduría Nacional del Estado Civil donde tengan el domicilio permanente, dentro de los términos fijados por la ley para la inscripción de cédulas de nacionales colombianos, presentando Cédula de extranjería <u>de residente</u>.</p> <p>Parágrafo 1°. La Registraduría Nacional del Estado Civil realizará la inscripción de los extranjeros residentes en Colombia en listados aparte, con el fin de tener una información nacional unificada y para efectos de conformar el respectivo censo electoral.</p> <p>Parágrafo 2°. El Consejo Nacional Electoral deberá reglamentar lo correspondiente al procedimiento del ejercicio del sufragio para las elecciones y consultas populares de carácter Municipal y Distrital</p>
<p>ARTÍCULO 5°. Los extranjeros</p>	<p>ARTÍCULO 5°. Los extranjeros</p>

<p>residentes en Colombia desde los dieciocho (18) años de edad cumplidos, están habilitados para votar en las elecciones y consultas populares Distritales y Municipales cumpliendo los siguientes requisitos:</p> <p>a) <del>Tener la calidad de "residente calificado", en los términos del Decreto 2107 de 2001;</del></p> <p>b) <del>Poseer Cédula de Extranjería, Pasaporte y Visa de Residente Calificado;</del></p> <p>c) <del>Estar inscrito en el respectivo registro electoral, y en el Registro de Extranjeros del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS);</del></p> <p>d) No estar incurso en las inhabilidades constitucionales y legales.</p>	<p>residentes en Colombia desde los dieciocho (18) años de edad cumplidos, están habilitados para votar en las elecciones y consultas populares distritales y municipales cumpliendo los siguientes requisitos:</p> <p>a) <u>Tener visa de residente de conformidad con las normas que regulen la materia, con excepción de los beneficiarios;</u></p> <p>b) <u>Acreditar como mínimo cinco (5) años continuos e ininterrumpidos de residencia en Colombia;</u></p> <p>c) <u>Poseer cédula de extranjería de residente;</u></p> <p>d) <u>Estar inscrito en el respectivo registro electoral;</u></p> <p>e) No estar incurso en las inhabilidades constitucionales y legales.</p>
--	--

Respecto de lo anterior, encuentra la Sala Plena que lo modificado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, corresponde a la intención de plasmar de manera clara los requisitos formales que deben cumplir los extranjeros para votar en elecciones locales. Tal como lo explica el Honorable Representante José Luis Arcila Córdoba[10], los ajustes hechos al texto del proyecto respecto de lo aprobado en Comisión, buscan dar cuenta de las observaciones que hiciera el DAS, referentes a la implementación práctica de los requisitos que acreditan la residencia conforme a derecho de los extranjeros en Colombia. En efecto, se explicó en el transcurso del debate que la proposición modificatoria tenía como sustento adecuar la semántica y evitar la redundancia en la determinación de los requisitos en comento.[11] En este sentido encuentra la Corte que las modificaciones introducidas en la Plenaria de la Cámara de Representantes, corresponden a temas conexos a los aprobados en la Comisión. Esto por cuanto se refieren a los requisitos que la ley exigirá, que ya habían sido aprobados, y lo que la Plenaria realiza al modificarlos no es más que su reorganización y aclaración.

Además, como quiera que el objeto de la discusión y aprobación del proyecto bajo revisión, es precisamente cuáles requisitos son los pertinentes para autorizar a los extranjeros residentes en Colombia para votar en elecciones locales, resultaría incoherente afirmar falta de identidad temática, en caso que los mencionados requisitos sean replanteados o modificados. Esta identidad temática verificada por la Corte, surge pues del hecho que la materia tratada por el proyecto de ley enviado a esta Corporación es justamente la determinación de los mencionados requisitos. Por ello resulta apenas normal que el debate y las eventuales proposiciones, como es el caso, giren en torno a los requerimientos que la ley va a contemplar o a descartar. No encuentra entonces la Corte reparo alguno de inconstitucionalidad, a raíz de las modificaciones introducidas en el texto del proyecto por la Plenaria de la Cámara de Representantes en el segundo debate.

### 2.5.3.- Trámite de la inclusión de las modificaciones (enmienda)

Como se dijo el inciso 2º del artículo 160 de la Constitución[12] permite introducir modificaciones, adiciones y supresiones durante los debates en las plenarias de cada Cámara. De otro lado el artículo 178 de la Ley 5º de 1992, establece que en los debates en plenarias “[l]as enmiendas que se presenten estarán sometidas a las condiciones indicadas para el primer debate, en los artículos 160 y siguientes (...)”. A su turno el artículo 160 de la Ley 5ª mencionada[13], regula las condiciones en que podrán presentarse las enmiendas, de las cuales el numeral 2º obra como requisito para su trámite, estableciendo (i) como plazo para presentarla hasta el cierre de la discusión, (ii) que sea por escrito y (iii) dirigida a la Presidencia en este caso de la Plenaria.

La Corte encuentra que el trámite descrito para presentar la enmienda, fue cumplido plenamente, pues tal como obra en la Gaceta 46 de 2004 (pág. 8, Cuad 1. Fl. 76), la ponencia para segundo debate (plenaria) incluía las modificaciones al texto aprobado en la Comisión. Y, estas fueron propuestas y aprobadas durante el debate de conformidad con las normas del procedimiento legislativo citadas, como lo verificó la Corte en la Gaceta del Congreso No. 306 de mayo de 2005, (págs. 14 a 16).[14] De ahí que esta Sala encuentre ajustado a la Constitución y a la Ley 5ª de 1992 el trámite mediante el que se aprobaron las modificaciones.

2.5.4- Observación del Procurador sobre la ausencia de la palabra “extranjeros” en el artículo primero publicado en el texto final aprobado en cuarto debate.

De otro lado, la Corte observa – tal como lo hace notar el Procurador General – que el texto publicado (Gaceta del Congreso No. 422 de julio de 2005, pág. 29, Cuad 3 Fl. 80) como texto final por la Plenaria del Senado, luego de la aprobación en el cuarto y último debate, aparece sin la palabra “extranjeros” en la frase del artículo primero.

Sobre esto encuentra esta Sala, tal como se demuestra más arriba, que en los cuatro informes de ponencias correspondientes a cada uno de los debates, el artículo primero incluía la palabra “extranjeros”. Y aunque sólo hasta el texto publicado como texto final aprobado en el Senado se omite dicha expresión, esta Sala considera que lo anterior no representa reparo alguno de constitucionalidad. Esto por cuanto carece de relevancia para el contenido material del artículo 1º del proyecto bajo revisión, que se omita la palabra en mención. Pues a la luz de un análisis coherente, la frase “los residentes en Colombia”, no puede referirse a personas distintas de “los extranjeros residentes en Colombia”. El mismo título del proyecto y el sentido normativo de las regulaciones de las demás disposiciones no permiten una interpretación diferente a la descrita. Por ello esta Sala considera que esto no representa vicio alguno de inconstitucionalidad.

2.6.- De conformidad con el artículo 158 de la Constitución, todos los proyectos de ley deben referirse a una misma materia.

El contenido normativo del artículo 158 Superior, según lo ha establecido este Tribunal Constitucional, ha de ser interpretado junto con el artículo 169 constitucional. Con ello, la obligación del legislativo es que todo proyecto de ley verse sobre una misma materia, excluyéndose disposiciones que no se relacionen directamente con ella (art 158 C.N), y además que el título corresponda precisamente a su contenido (art. 161 C.N). En la tarea de ejercer la verificación de este requisito, la Corte debe examinar la coherencia de los temas regulados en el proyecto de ley, entre sí, así como la conexidad del conjunto de éstos con el título que lo encabeza. Ha manifestado esta Sala al respecto:

“El principio de unidad de materia está contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución, en los cuales se dispone, por una parte, que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma

materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” y, por otra, que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.

De esas disposiciones se desprenden tres condiciones que integran el principio: en primer lugar, el legislador debe definir con precisión, desde el título mismo del proyecto, cual habrá de ser el contenido de la ley. En segundo lugar, todas las disposiciones de un proyecto de ley deben guardar una relación de conexidad entre si, bien sea temática, teleológica o sistemática. Finalmente, no resultan admisibles las modificaciones que se introduzcan a un proyecto de ley durante los debates en el Congreso y respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad.”[15]

De esta manera, se encuentra que los temas regulados se refieren a:

- (i) la posibilidad que los extranjeros residentes en Colombia participen como sufragantes en los procesos electorales de carácter local,
- (ii) la enunciación de los procesos electorales en los cuales se les permite participar,
- (iii) las consultas, en las que se deberá atender además lo establecido en la Ley 134 de 1994 y lo que disponga para el efecto el Consejo Nacional Electoral,
- (iv) los pasos que deben seguir y los requisitos que deben cumplir los extranjeros residentes en Colombia para hacer efectiva su participación en las elecciones y consultas correspondientes,
- (v) la determinación de ser beneficiarios de los privilegios que se establecen para los sufragantes nacionales y
- (vi) la vigencia de la ley.

Los mencionados temas tratan todos sobre la misma materia, la cual se circunscribe a aquellas consideraciones jurídicas y fácticas para que los extranjeros residentes en Colombia, puedan votar y participar en ciertos procesos electorales y consultas. Encuentra la Sala que estos tópicos se relacionan de manera directa con la materia descrita, y ninguno de ellos trata asuntos distintos al referenciado. A su turno, el título de la ley describe precisamente que lo tratado en sus artículos es la reglamentación del voto de extranjeros residentes en Colombia.

Así, no tiene la Corte Constitucional reparo alguno sobre la constitucionalidad del proyecto de ley en revisión, en lo que se refiere al cumplimiento de lo contemplado en los artículos 158 y 169 de la Carta.

2.7.- De conformidad con el numeral 8° del artículo 241 de la Constitución, los proyectos de leyes estatutarias deben haber surtido el trámite de revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional, tanto de su contenido como del procedimiento de su formación.

El artículo 39 del Decreto 2067 de 1991 prescribe en cabeza del Presidente del Congreso, el deber de enviar a la Corte Constitucional, copia auténtica de los proyectos de leyes estatutarias, con el fin de atender a lo dispuesto en el artículo 241-8 constitucional.

Esta Sala verifica que mediante oficio del 14 de julio de 2005, el Presidente del Congreso Luis Humberto Gómez Gallo envió a esta Corporación copia auténtica del proyecto de ley estatutaria número 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara, “Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia”.

A su turno, mediante auto del 13 de septiembre de 2005 el suscrito Magistrado Sustanciador asumió conocimiento del proceso y a través de la presente sentencia se cumplirá con el requisito en mención.

Por lo expuesto hasta el momento, la Corte Constitucional encuentra que el trámite legislativo surtido en el Congreso de la República, del proyecto de ley estatutaria número 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara, “Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia”; cumplió plenamente con las normas constitucionales y legales que regulan el procedimiento de formación de las leyes.

### **3.- Estudio de constitucionalidad del contenido del proyecto de ley estatutaria número 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara, “Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia”.**

En atención a la importancia de las leyes estatutarias en nuestro sistema normativo, esta Sala hará algunas consideraciones previas a la consideración del contenido de los distintos artículos del proyecto objeto de revisión. Se explicará brevemente (i) el carácter y el alcance del control de constitucionalidad que se ejerce sobre los proyectos de ley estatutaria en general. Luego de ello, (ii) la relevancia, dentro de un sistema democrático y participativo (arts 1º y 2º C.N), de la permisión a los extranjeros de participar en procesos electorales en los países en donde residen, y (iii) se estudiará el contenido de los siete artículos que conforman el cuerpo del proyecto, y por último (iv) se hará referencia a los temas que no fueron regulados en el proyecto y sobre los cuales llamó la atención el Procurador General de la Nación por su especial trascendencia.

#### **3.1.- Carácter y alcance del Control de Constitucionalidad sobre los proyectos de leyes estatutarias.**

La Corte ha explicado de manera copiosa que los lineamientos que conforman el tipo de control de constitucionalidad sobre los proyectos de leyes estatutarias, derivan de la importancia que el constituyente de 1991 le dio a ciertos temas objeto de regulación por parte del legislador. De esta manera, se creó un tipo de ley denominado ley estatutaria, reservando para ella la regulación de algunas materias que desarrollan directamente aspectos de la parte sustancial de la Carta de 1991.[16] Por virtud de lo anterior, han sido de especial preponderancia alrededor del ejercicio del control de constitucionalidad de los proyectos de leyes estatutarias, los temas relativos (i) a las características especiales del control ejercido por la Corte Constitucional y (ii) a la significación que en la práctica legislativa y en el control de constitucionalidad tiene la técnica de reserva de ley estatutaria.

##### **3.1.1.- Características del control de constitucionalidad sobre los proyectos de ley estatutaria.**

Ya la Corte había explicado que [e]l control de constitucionalidad de una ley estatutaria es un control jurisdiccional, automático, previo, integral, definitivo y participativo”[17]. Desde el primer proyecto de ley estatutaria que correspondió estudiar a este Tribunal Constitucional, examen que tuvo lugar mediante la sentencia C-011 de 1994, se desarrollaron los anteriores criterios.

En primer lugar se ha dicho que “[e]l control de una ley estatutaria es jurisdiccional. Según el artículo 113 de la Constitución, en Colombia existe separación de funciones entre las diversas ramas del poder público, las cuales colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado. En virtud de dicha separación, el Congreso de la República hace las leyes (art. 114 y

150) y la Corte Constitucional realiza funciones judiciales (art. 116 y 241).”[18]

Bajo esta premisa debe ser entendido el hecho que forme parte del trámite de las leyes estatutarias, la revisión que del proyecto haga la Corte Constitucional. Pues, la colaboración armónica de las distintas instituciones, para lograr la promulgación de este tipo de leyes, se lleva a cabo sobre la base de que la tarea legislativa es realizada única y exclusivamente por el Congreso de la República. Y, quienes como esta Corporación, intervienen en el trámite general del proyecto cumplen funciones distintas a la de legislar o colegislar. De ahí, que se haya aclarado que la revisión de constitucionalidad sobre estos proyectos es un acto jurisdiccional, correspondiente al cumplimiento de un deber constitucional en cabeza de esta Corte.

En segundo lugar, el artículo 241-8 constitucional y el artículo 39 del Decreto 2067 de 1991, disponen que inmediatamente después de la aprobación de los proyectos de ley estatutaria en los cuatro debates, es obligación del Presidente del Congreso enviar dichos proyectos a la Corte Constitucional para que se surta el trámite de su revisión de constitucionalidad. Lo cual indica que el estudio de la Corte es automático y su competencia para ello surge del agotamiento de los pasos que lo preceden en el trámite de esta modalidad de leyes.

En tercer lugar, los mismos artículos 241-8 Superior y 39 del Decreto 206 de 1991 obligan a que el estudio de la Corte sea sobre el proyecto y no sobre la ley. De este modo se configura un tipo de control de constitucionalidad previo a la promulgación y sanción de la ley.

En cuarto lugar, y tal como se ha plasmado más arriba, el análisis de la constitucionalidad de los proyectos de leyes estatutarias, se refiere a la verificación por parte de la Corte Constitucional tanto del cumplimiento del procedimiento legislativo idóneo para la promulgación de este tipo de leyes, como a la correspondencia de su contenido con los principios constitucionales. En otros términos, la obligación de esta Corporación es verificar que el proyecto de ley estatutaria haya surtido satisfactoriamente el procedimiento de formación de esta clase de leyes, contemplado en las normas pertinentes de la Constitución y de la ley 5ª de 1992. Así como también, que el contenido normativo del proyecto en cuestión no vulnere principios constitucionales tales como el principio democrático, el de igualdad, debido proceso, entre otros. De ahí, que se le haya descrito como un control integral, pues involucra la consideración de todos los aspectos por los cuales se podría configurar una eventual declaratoria de inconstitucionalidad.

En quinto lugar, el citado artículo 241-8 de la Carta reseña también que el deber de la Corte Constitucional es decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria. La acepción definitivamente, le da a los pronunciamientos de este Tribunal Constitucional sobre esta clase de proyectos, varias cualidades particulares. Por un lado, esto significa (i) que en principio “...una vez expedida una ley estatutaria, ésta no podrá ser demandada en el futuro por ningún ciudadano”[19], por medio de la acción pública de inconstitucionalidad. Y por otro, (ii) que la sentencia que declara la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria goza de la fuerza de cosa juzgada, salvo en los vicios de inconstitucionalidad que se configuren “...con posterioridad al control previo que ella realizó, evento en el cual ciertamente procede el control de constitucionalidad mediante acción ciudadana, de conformidad con el artículo 241 numeral 4º y 242 numeral 1º.”

En primera instancia, lo relativo a la imposibilidad de demandar mediante acción pública una disposición de una ley estatutaria, se deriva en general de la supremacía constitucional que se expresa en la vigencia plena de las normas constitucionales y de la interpretación constitucional tanto de las leyes (incluyendo por supuesto la leyes estatutarias) como del resto de categorías

normativas. Dicha imposibilidad ha sido también explicada por Corte en términos de que “[l]os 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.”[21]

Ahora bien, respecto de la situación eventual consistente en que surja un vicio de inconstitucionalidad con posterioridad a la revisión previa de la Corte, encuentra la Sala dos situaciones. Una relativa a los trámites subsiguientes que debe surtir el proyecto para convertirse en ley, en desarrollo de los cuales puede vulnerarse el procedimiento constitucional establecido. Frente a lo que la acción pública surge como el mecanismo para declarar la inconstitucionalidad.[22] Y otra, que tiene que ver con la modificación posterior de las normas constitucionales o de la conformación de las normas que integran el bloque de constitucionalidad. Lo cual supone la modificación del patrón de comparación a partir del cual se realizó el cotejo, propio del ejercicio del control de constitucionalidad, que se hizo entre las normas estatutarias y las normas del bloque de constitucionalidad. Por lo que en dicha situación no podría hablarse en estricto sentido de un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sobre el asunto. En conclusión, estas situaciones podrían generar una inconstitucionalidad sobreviviente, ante la cual sobreviene igualmente el deber de la Corte Constitucional de repararla. Lo anterior es una consecuencia lógica de la imposibilidad material de que los jueces de control de constitucionalidad puedan anticiparse – mediante el control previo – a todas las posibles inconstitucionalidades derivadas de la aplicación futura de las leyes.

Por último, en sexto lugar el control de constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria es participativo. Esto quiere decir, al tenor de la sentencia C-011 de 1994 que “...cualquier ciudadano podrá intervenir en este tipo de procesos para defender o impugnar la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria.” (arts. 153 inc. 2º y 242 num. 1º)

### 3.1.2.- Reserva de ley estatutaria

De manera general la reserva de ley se refiere a que algunas materias deben ser reguladas mediante normas con rango de ley.[23] A su turno, la reserva de ley estatutaria se refiere al deber de regular materias específicas mediante un tipo especial de procedimiento legislativo “...cuya característica reside en la agravación de los requisitos para su aprobación, por exigir una voluntad distinta de la que legisla en los demás casos: la voluntad de la mayoría absoluta y no de la simple; por requerirse su aprobación dentro de una sola legislatura y exigirse la revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.”

El constituyente de 1991, estableció que la estructura de las leyes estatutarias tenía como fin adecuar la regulación de materias atinentes a los derechos fundamentales.[25] De ahí, que en lo relativo a estos derechos constitucionales, la regulación que se haga mediante ley estatutaria, busque desarrollarlos y complementarlos. Sin embargo “[e]sto no supone que toda regulación en la cual se toquen aspectos relativos a un derecho fundamental deba hacerse por vía de ley estatutaria. De sostenerse la tesis contraria, se vaciaría la competencia del legislador ordinario. (...) Las leyes estatutarias están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales. No fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales.”

De hecho la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha especificado tres dimensiones del contenido de las regulaciones sobre derechos fundamentales que pueden vincular al legislador a la reserva de ley estatutaria. Por un lado los aspectos principales e importantes del derecho, dirigidos a "...enriquecer el contenido de este derecho [fundamental, por ejemplo] con base en los desarrollos que surjan de los tratados y convenios internacionales"[27], también éstos incluyen consideraciones tendientes a definir el derecho, actualizarlo y ponderar su vigencia, todo lo cual puede ser regulado por medio de ley estatutaria. De otro, los aspectos no principales o menos importantes, los cuales pueden ser regulados por medio de ley ordinaria, por ejemplo la reglamentación práctica de su aplicación o garantía en casos específicos. Y, cuestiones relativas a estos derechos frente a las cuales "[n]o le es dable al legislador en ningún caso, sea por intermedio de una ley estatutaria que regule los aspectos principales e importantes de un derecho fundamental o sea a través de una ley ordinaria que regule aspectos no principales y menos importantes de un derecho fundamental; vulnerar la esencia de este tipo de derechos." [28] Dichas cuestiones corresponden por ejemplo al ámbito de protección del derecho o a la prohibición de su limitación o restricción.

De igual manera, la reserva de ley estatutaria también significa, de conformidad con el artículo 150-10 constitucional, que está sólo en cabeza del Congreso la regulación de materias estatutarias. Lo que excluye de plano que éstas puedan ser reguladas por normas con rango de ley expedidas por el Ejecutivo mediante ley habilitante, en virtud del fenómeno de las facultades extraordinarias.[29]

En atención a lo explicado, esta Sala verifica que el contenido del proyecto de ley revisado es en efecto tema de ley estatutaria, ya que establece y reconoce un derecho fundamental, esto es, configura, define y estructura derechos constitucionales, lo cual hace parte del supuesto del literal a) del artículo 153 de la Constitución. Además está relacionado con el literal d) del mismo artículo en la medida en que no sólo reconoce un derecho fundamental, sino que el ejercicio de éste configura un mecanismo de participación ciudadana.

### 3.2.- Otorgamiento de derechos políticos a extranjeros en un sistema democrático participativo. Importancia y alcance.

El tema referente al otorgamiento de derechos políticos a extranjeros dentro del país en el que residen o se alojan temporalmente, conjuga dos aspectos determinantes de los Estados constitucionales de derecho, por un lado está la relevancia que tiene para el sistema democrático el establecimiento de una regulación que haga efectiva la participación de las personas en las decisiones que las afectan, y por otro la importancia del fenómeno de la integración y de la reciprocidad, en la satisfacción de los derechos de los extranjeros en Colombia así como aquéllos de los nacionales colombianos en otros países.

#### 3.2.1.- Participación y sistema democrático

En lo que tiene que ver con la participación, se tiene que es un elemento esencial de la organización política del Estado colombiano. En sentencia C-336 de 1994 se anotó que el sistema democrático participativo adoptado por la Constitución de 1991, implicaba la consagración de un principio democrático, el cual opera no sólo en campo electoral o estrictamente político sino en los ámbitos económico, administrativo, cultural, social o sindical, entre otros.

La dinámica que sugiere el principio democrático establece "que la participación en el contexto

de la Constitución (artículos 1 y 2) es un principio fundante del Estado y un fin esencial de su actividad, lo cual implica para sus autoridades el deber de facilitarla y promoverla en las distintas esferas de la vida y el de fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que conciernan al destino colectivo, además de que desarrolla la interacción Individuo-Sociedad-Estado, la participación expresa un proceso social de intervención en la definición del destino del colectivo. El artículo 2º de la Carta en particular, al establecer que el Estado tiene como uno de sus fines esenciales facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación permite concluir que los instrumentos de participación no se limitan a la organización electoral sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria.”[30] A su turno, la implementación del principio democrático dispone que mediante el sufragio se haga efectiva la manifestación de cada ciudadano en relación con las decisiones que tienen injerencia en el entorno en que aquellos se desenvuelven.

El argumento anterior obró como sustento del legislador para proponer el proyecto de ley que se revisa. En efecto, en la exposición de motivos que fundamentó la presentación del proyecto, se consignó que si se tiene “...en cuenta que los extranjeros residentes en Colombia son personas que día a día viven el acontecer Nacional y que por sus actuaciones hacen parte de la vida ciudadana de Colombia, concluiremos que obligatoriamente deb[e]n participar en su evolución histórica de manera activa.”[31]

En este orden, conforme las democracias modernas han evolucionado, la participación democrática mediante el voto se ha decantado en una condición necesaria del sistema democrático.[32] La idea del sufragio universal pretendió erradicar precisamente, situaciones tales como las que en nuestro país rigieron hasta 1936, en las que para elecciones de Congreso y Presidente de la República, sólo podían votar aquellos que supieran leer y escribir o tuvieran una renta anual de quinientos pesos o propiedad inmueble de por lo menos mil quinientos pesos.[33] Así como el ordenamiento jurídico ha procurado reducir a situaciones excepcionales las restricciones del derecho al voto, también lo ha extendido a quienes como los extranjeros residentes, se ven afectados en la conformación, ejercicio y control del poder político del lugar en donde habitan. Sobre el particular llama la atención el legislador en la exposición de motivos del proyecto y explica que las Constituciones de Chile (art. 14) y Venezuela (art. 64), y la Constitución de la Unión Europea (art. I-46 num 3), contemplan la permisión de que los extranjeros puedan votar en los países en que residen, y de igual manera en la Argentina, a los extranjeros residentes en la ciudad de Buenos Aires.

De este modo, la Corte comparte lo expresado por los ponentes del proyecto que se revisa, y concluye que “[b]ajo un sistema democrático, prima el derecho a la igualdad entre los ciudadanos miembros de un país. Con el propósito de integrar a todos los habitantes del territorio Colombiano, evitar fracturas en el tejido social, y conceder trato igual, tendrían los extranjeros residentes el derecho a sufragar, en contrapartida al esfuerzo del trabajo, el cumplimiento de los deberes, y el arraigo y pertenencia por su localidad, en donde muchos casos han formado sus familias.”[35]

### 3.2.2.- Integración, membresía política y derechos fundamentales.

En relación con la búsqueda de la integración de los ciudadanos del mundo como fundamento del otorgamiento de la membresía política a personas no nacionales, resultan relevantes las consideraciones que la teoría política ha planteado alrededor de las regulaciones jurídicas que tienen dicho fin. Así, los primeros cuestionamientos que a nivel internacional dieron cuenta de lo

anterior, surgieron en la reflexión que Immanuel Kant hizo sobre el derecho de los refugiados, el derecho de asilo y los derechos de inmigración.[36] Estas primeras propuestas expusieron la necesidad de la existencia de un derecho de hospitalidad[37], cuya idea esencial fue adoptada por la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados de las Naciones Unidas, y que en la práctica implica la obligación de los estados firmantes de "...no devolver por la fuerza a refugiados y solicitantes de asilo a sus países de origen si hacerlo planteara un claro peligro para su vida y libertad."

Con ello surgió entonces la inquietud sobre las condiciones que se hacían necesarias, no para una permanencia temporal sino a largo plazo o definitiva. Esto es, los requerimientos para tener la calidad de miembro de una organización política o membresía política adquirida. Y, tal como lo hizo evidente esta Corporación en la sentencia T- 321 de 2005, surgió la tensión entre los Derechos Humanos universales y su vigencia y aplicación, junto con los derechos nacionales y culturales que el legítimo ejercicio de la soberanía hace descansar sobre el sistema democrático. En la citada sentencia de tutela, los derechos de un ciudadano extranjero plantearon la obligación al Estado colombiano de hacerse cargo de éste, pese a que su situación no derivó de acción u omisión alguna de las instituciones, autoridades o ciudadanos nacionales.[39]

De ahí, que el fenómeno de integración y su consecuente reciprocidad llevó a que se tomara conciencia de la existencia de un "...derecho a pertenecer a algún tipo de comunidad organizada, sólo cuando aparecieron millones de personas que habían perdido y no habían podido recuperar estos derechos debido a la nueva situación política global." [40] Este nuevo escenario global dio origen a las regulaciones que enmarcan el derecho a la membresía política, en complemento de la prohibición del artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (Naciones Unidas, 1948), según la cual "a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad".

El citado artículo 15 y su referencia a la prohibición de arbitrariedad, permite concluir a la Corte Constitucional que la integración en mención se desarrolla en un marco en el que no es válida cualquier justificación, para negar u otorgar la pertenencia a una comunidad política. Incluso, de manera general la doctrina del derecho internacional ha encontrado un procedimiento común al proceso de incorporación de extranjeros a otros países. La "emigración" (causas de la partida del país de origen), "primera admisión" (llegada efectiva al país extranjero), "absorción" (residencia por el tiempo necesario para actividades culturales educativas o económicas entre otras), "incorporación" (residencia por largo periodo de tiempo) y "naturalización" (acceso a la ciudadanía política).[41] La exclusión de la arbitrariedad sugiere pues que el derecho a la membresía política de los extranjeros, incluye el derecho a que los criterios utilizados para adquirirla no se refieran por ejemplo a atribuciones personales propias de su condición, tales como, entre otros el sexo, la edad, la religión y la raza. Por el contrario, la razonabilidad de estos criterios puede determinar que los países impongan en sus fronteras prescripciones proporcionadas, relativas al idioma, a determinadas actividades económicas, sociales o culturales. Así como de hecho lo establece la política de inmigración del Gobierno colombiano, al disponer que "[s]in perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales, el ingreso, permanencia y/o salida de extranjeros del territorio nacional, se regirá por (...) las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, de seguridad, de orden público, sanitarias y demás de interés para el Estado colombiano."

La Corte, al tenor de lo anterior interpretó en la sentencia C-523 de 2003 la posición del Constituyente de 1991 en relación con el fenómeno de la integración y la visión general de los

extranjeros en la dinámica de una sociedad organizada. Se sostuvo que “el Constituyente de 1991 superó la visión reduccionista a lo nacional contenida en la Carta Política derogada, advirtiendo implícitamente que la persona que viene de otro lugar no es un extraño, y que por el contrario, es alguien, que en situaciones determinadas puede aportar sus experiencias y cooperar en la realización de las metas de una comunidad cuyas decisiones le afectan directa o indirectamente. Esta posición al igual que los postulados constitucionales de integración con las demás naciones (Preámbulo y Arts. 9, 227, 289 C.P.) reconocen la existencia de una concepción de que el mundo es de todos y por lo mismo cada ser humano es un ciudadano universal, perspectiva que armoniza con el pensamiento aristotélico de que el hombre es por naturaleza un animal político (zoon politicon).”

Entonces, para esta Sala el modo en que satisfactoriamente se integran la aplicación plena de los Derechos Humanos y el despliegue de la soberanía nacional, es la reciprocidad en la participación política. En ésta la transformación política, social, económica, cultural y de toda manifestación de la dinámica de la vida en comunidad, está al alcance de quienes la desarrollan. Luego, la distinción entre nacionales y extranjeros debe tener el peso justo, para incluirlos y a la vez adaptar adecuadamente su condición de tales.

### **3.3.- Análisis del contenido normativo del articulado del proyecto de ley estatutaria número 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara, “Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia”.**

3.3.1.- Artículos 1º, 2º, 3º y 4º. Otorgamiento de derechos políticos a extranjeros y procesos en los que se les permite participar.

En el artículo 1º, se otorga el derecho a participar en elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital, a los extranjeros residentes en Colombia, fundamentado en el artículo 100 de la Constitución Nacional. Se adiciona que tal ejercicio debe realizarse en el último lugar fijado como domicilio, en razón al desarrollo de aquellas actividades sociales como económicas.

Este artículo confirma la delimitación que la Constitución en su artículo 100 hace respecto de la posibilidad de otorgar a los extranjeros derechos políticos. Esta disposición constitucional establece explícitamente que los derechos políticos están reservados a los nacionales. Y, sólo contempla la alternativa de su otorgamiento a los extranjeros en el ámbito municipal o distrital. No obstante, dicha delimitación está enmarcada por el hecho sobre el cual hace énfasis el Procurador, consistente en que los extranjeros “...en tanto personas, son titulares de todos los derechos fundamentales de que gozan los habitantes del territorio nacional”[43], y aunque en lo relativo a los derechos políticos no se presume su titularidad por parte de quienes no tienen la nacionalidad colombiana, su consagración por parte del legislador tiene como punto de partida lo esgrimido por el Ministerio Público. Además, se debe tener en cuenta que, los derechos que a favor de extranjeros se otorgan mediante el proyecto de ley estatutaria analizado, se determinan sin perjuicio de los reconocidos para ellos en los Tratados Internacionales.

Sobre lo anterior se hizo referencia en la citada sentencia C-523 de 2003 y se dijo que en relación con el otorgamiento de derechos políticos a extranjeros,

“la Constitución Política otorgó la facultad al legislador, para que atendiendo a las circunstancias propias de la actividad política y en ejercicio de su libertad de configuración, concediera ciertos derechos políticos a los extranjeros residentes en Colombia, concretamente la facultad de votar en las elecciones de Alcaldes mayores, Alcaldes municipales, concejales y ediles. Así mismo,

participar en consultas populares que se lleven a cabo en municipios y distritos.

El fundamento de esta decisión, ha dicho la Corte, <estriba en que las elecciones municipales y distritales sólo conciernen el destino político local. Las circunscripciones departamentales y nacionales les están vedadas a los extranjeros. En una localidad lo que está en juego no es el destino político de la nación sino la posibilidad de influir en la toma de decisiones sobre los asuntos de orden local. Tales asuntos son, de conformidad con los artículos 311, 313 y 315 de la Carta, de naturaleza administrativa, de planificación, de participación y en general de desarrollo estrictamente local, para lo cual resulta legítimo que un extranjero vecino de un municipio, a quien le afectan tal suerte de decisiones, pueda influir en las mismas.>[44]

En este sentido, debe precisarse que la Carta Política no hizo reconocimiento alguno de derechos políticos a los extranjeros residentes en Colombia. Así, la excepción a la reserva de la titularidad de los derechos políticos a los nacionales debe ser entendida, como la autorización del Constituyente para que en los precisos términos del artículo 100 sea la ley la que conceda el derecho al voto a esas personas. Por lo mismo, hasta que dicha norma legal no sea expedida no existe para los extranjeros la posibilidad de participar en el control y conformación del poder político local.”[45]

Adicionalmente, se dispone la condición de que se ejercite este derecho en el último lugar de residencia, lo que está acorde con las exigencias que para elecciones y consultas de carácter municipal y distrital, se hace a los nacionales. En efecto, de acuerdo con el artículo 316 de la Constitución “en las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio. A su turno el artículo 76 del Código Electoral[46] (Decreto 2241 de 1886), establece que el lugar donde pueden votar los ciudadanos es donde aparezca inscrita su cédula de ciudadanía. En concordancia con lo anterior el artículo 4º de la ley 163 de 1994 contempla que “para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral.” Y se agrega además que “se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.”

A partir de la idea anterior, para la Corte Constitucional es claro que pese a que el artículo objeto de revisión utiliza el término “domicilio” y las disposiciones electorales el de “residencia”, y que en un sentido estrictamente conceptual éstos son distintos, las normas electorales sobre residencia electoral de nacionales resultan aplicables a los extranjeros en punto de regular el requisito según el cual aquellos pueden votar en el último lugar donde hayan fijado su domicilio. Y esto es así porque el requerimiento necesario para que los extranjeros ejerzan los derechos políticos otorgados, se refiere a la permanencia en un lugar donde la persona habita, trabaja o desarrolla sus actividades. En este orden, los demás elementos que constituyen el concepto de “domicilio civil” resultan adicionales al interés del legislador de establecer como condición que los extranjeros pueden votar en el lugar donde concentran sus actividades. Criterio este, que define justamente la “residencia”. Por demás, a manera de complemento la Sala considera necesario hacer referencia a las consideraciones que la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado hizo sobre el tema:

“Se tiene entonces que el artículo 183 de la Ley 136 de 1994, que daba el concepto de residencia electoral el mismo contenido fáctico y extensión del domicilio civil, está derogado, y que la norma vigente es el artículo 4º de la Ley 163 de 1994. Cabe ahora preguntarse: ¿es necesario recurrir al Código Civil para determinar el concepto de residencia electoral ? A juicio de la Sala

no, por las siguientes razones no, por las siguientes razones:

1.- El Código citado se ocupa de definir el domicilio civil como atributo de la personalidad. Lo determina con base en los siguientes hechos: residencia acompañada, real o presuntivamente, del ánimo de permanecer en ella, y aún la mera residencia respecto de las personas que no tuvieren domicilio en otra parte; el lugar donde un individuo esté de asiento donde ejerce habitualmente su profesión y oficio.

2.- La definición de residencia del artículo 4° de la Ley 163 de 1994 es norma especial en materia electoral y, por consiguiente, debe preferirse a las disposiciones de carácter general del Código Civil, conforme a lo dispuesto en el artículo 5° de la ley 57 de 1887.

3.- Conforme al Código Civil una persona puede tener más de un domicilio civil. En cambio, conforme al artículo 4° de la Ley 163 una persona puede tener sólo una residencia electoral, el lugar donde reside y se inscribe en el censo electoral.

4.- Al quedar derogado el artículo 183 de la Ley 136 de 1994 desapareció la confusión que esta norma introdujo, al definir la residencia electoral con base en hechos que, según la ley civil, sustentan el domicilio y posibilitar, por lo mismo, varias residencias electorales.”[47]

A manera de conclusión se puede afirmar que, como se ha establecido que de manera general las normas electorales aplicables a los nacionales lo son también para los extranjeros, la norma objeto de revisión alude a aquellas situaciones reguladas por las normas referidas a la residencia electoral. Cuyo sentido es por demás, evitar el llamado “trasteo” de votos, situación que ha sido definida por la Corte Constitucional como contraria al ordenamiento. “[L]a práctica de incluir en los censos electorales municipales a personas que no residen en el lugar, a fin de que esos votantes sean escrutados junto con los residentes en la elección de las autoridades locales o la decisión de asuntos que afectan a los habitantes de determinado municipio, claramente viola las disposiciones constitucionales aludidas, y es una actuación irregular que debe ser controlada por el Consejo Nacional Electoral, pues en esos casos, esta entidad debe ejercer de conformidad con la ley, la atribución especial de velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías, al tenor del numeral 5 del artículo 265 de la Carta Política.”[48]

En el artículo 2° se discriminan las elecciones de carácter local en los que se autoriza a participar a los extranjeros. La Sala encuentra que éstos coinciden con los actualmente existentes en el sistema electoral colombiano, luego el legislador decidió permitir dicha participación en todas las modalidades de elección popular de mandatarios locales.

En el artículo 3° se remite en materia de consultas populares a las disposiciones del Título V de la Ley 134 de 1994. Esto quiere decir, que al tenor del artículo 51[49] de la mencionada Ley 134 de 1994, las consultas en las que pueden participar los extranjeros residentes en Colombia son las municipales, distritales o locales, y se excluyen, en virtud del artículo 1° del proyecto objeto de revisión, aquellas consultas de carácter departamental. De igual manera, a partir de una interpretación sistemática de las disposiciones en materia electoral, las consultas de carácter local incluyen: (i) las del nivel de las áreas metropolitanas, pues éstas se surten justamente en el nivel municipal. (ii) Las del nivel de las Juntas Administradoras Locales (JAL), ya que no tendría ningún sentido que el proyecto de ley permitiera a este nivel la participación en elecciones y no en consultas. Y (iii) las del nivel de comunas, corregimientos y asociaciones de municipios pues éstas pertenecen al nivel local, al cual pertenecen también las JAL.

En conclusión, la participación de los extranjeros residentes en Colombia se permite en procesos políticos de participación del ámbito local. Esto es, distrital o municipal y las que se derivan de la organización administrativa o territorial de los municipios y distritos.

En el Artículo 4° se señala el lugar y los requisitos para la inscripción que permita a los extranjeros votar. Se dispone que la inscripción se deberá cumplir ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, que los requisitos para ello serán los exigidos a los nacionales y que se deberá hacer en listados aparte con el fin de tener una información nacional unificada, para efectos de conformar el censo electoral respectivo a los votantes extranjeros.

Los requisitos de la inscripción son los contenidos en el artículo 78 del Código Electoral (Decreto 2241 de 1986), esto es, deberá hacerse personalmente (el ciudadano extranjero residente en Colombia), mediante la presentación del documento (cédula de extranjería) y la impresión de la huella del índice derecho. No obstante, en el caso de los nacionales este procedimiento se puede surtir ante el funcionario electoral, mientras que de conformidad con el presente proyecto de ley, los ciudadanos extranjeros deberán hacerlo ante la Registraduría Nacional del Estado Civil directamente. Esto quiere decir, que en este punto difiere la modalidad de inscripción entre nacionales y extranjeros, y los últimos tienen la obligación de acudir a la Registraduría, en la circunscripción electoral correspondiente, esto es, en la Registraduría Nacional o ante las Registradurías Delegadas.

La anterior obligación tiene como fin la elaboración de un censo electoral que de cuenta únicamente de los extranjeros residentes en Colombia aptos para votar. A su turno, la mencionada elaboración de esta base de datos que conforme el censo, resulta indispensable para la satisfacción del requisito consistente en que sólo están autorizados para participar en procesos electorales y consultas del nivel local, quienes residen en la circunscripción territorial respectiva. Sobre la importancia de esta condición dijo la Corte:

“Debe anotarse al respecto, que el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (C.P. art. 40), se radica en cabeza de todos los ciudadanos, pero está expresamente limitado por la Carta Política a los residentes en el municipio, cuando se refiere a la elección de las autoridades locales o la decisión de asuntos del mismo carácter (C.P. art. 316), pues el Constituyente colombiano encontró que de esta forma debía cumplirse con el fin esencial del Estado (C.P. art. 2), de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.”[50]

#### 3.3.1.1.- Inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 4°.

El párrafo segundo de este artículo por su lado, establece que el Consejo Nacional Electoral deberá reglamentar el procedimiento del ejercicio del sufragio de los extranjeros residentes en Colombia. La anterior remisión es sin embargo demasiado amplia, en el sentido que se refiere a la reglamentación por parte del Consejo Nacional Electoral de todos los aspectos relativos a la forma en que los extranjeros ejercerán el derecho al voto. Por ello, la Corte considera que la manera en que el legislador estipuló la redacción del párrafo bajo análisis induce al error al interprete, porque otorgar una extensa facultad de reglamentación al Consejo Nacional Electoral desconoce el ámbito propio de reglamentación que el artículo 265 de la Constitución le prescribe a este órgano electoral, y da lugar a interpretar que con ello se le quita la función natural reglamentaria al gobierno. Por esta razón el párrafo segundo del artículo 4° del proyecto estudiado será declarado inexecutable.

En apoyo de las razones que sustentan la inexecutableidad anunciada, en la sentencia C-307 de

2004 esta Corporación sostuvo respecto de la facultad de reglamentación del Consejo Nacional Electoral lo siguiente:

“[E]n materia de potestad reglamentaria existe una cláusula general de competencia en cabeza del Presidente de la República, pero la Constitución ha previsto, de manera excepcional, facultades de reglamentación en otros órganos constitucionales.

Esas facultades especiales de reglamentación, ha dicho la Corte, encuentran su fundamento en la autonomía constitucional que tienen ciertos órganos, y están limitadas, materialmente, por el contenido de la función a cuyo desarrollo autónomo atienden y, formalmente, por las previsiones que la Constitución haya hecho sobre el particular.

Desde esta perspectiva formal, la potestad reglamentaria que constitucionalmente tienen asignada ciertos órganos constitucionales se limita a aquellos ámbitos expresamente mencionados en la Constitución, sin que por consiguiente, respecto de determinadas materias sea posible afirmar la concurrencia de dos competencias reglamentarias, la general propia del Presidente del República y la especial, que sin estar expresamente atribuida, se derivaría del carácter autónomo del órgano que la ejerce. No, de acuerdo con la Constitución las competencias reglamentarias especiales son aquellas expresamente conferidas por la Constitución y por fuera de ese ámbito, la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes corresponde al Presidente de la República.”

De este modo, el Consejo Nacional Electoral tiene una potestad reglamentaria inherente a su condición de órgano constitucional autónomo, en un ámbito técnico y operacional puntual, que no puede ser ampliado por el legislador. Y, contrario a esto, el párrafo en cuestión se encuentra dentro de un artículo cuyo conjunto hace pensar que la reglamentación que deberá emitir el Consejo en comento, es una reglamentación general que de cuenta del ejercicio del derecho político por parte de los extranjeros. Lo cual desborda el alcance mencionado.

Sobre el alcance de la potestad reglamentaria en materia electoral se dijo en la citada C-307 de 2004:

“[S]e aprecia que la Constitución ha preservado, en materia electoral, la competencia reglamentaria del Gobierno y que al Consejo Electoral le corresponde **servir de cuerpo consultivo del gobierno y recomendar proyectos de decreto**, sin que pueda la ley, por consiguiente, atribuirle una competencia reglamentaria distinta de las expresamente previstas en la Constitución. Ello no obsta, sin embargo, para que la ley autorice al Consejo Nacional Electoral para expedir disposiciones reglamentarias indispensables para el cabal ejercicio de la función electoral, siempre que tal facultad se entienda circunscrita a la regulación de “... aspectos técnicos y de mero detalle.”[51]

Esto es, sin expresa previsión constitucional, no puede la ley sustraer determinadas materias del ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, para atribuir su reglamentación a las autoridades electorales. Dicha posibilidad no solo resulta en oposición al esquema general que para la potestad reglamentaria ha previsto la Constitución, sino que es contraria a las previsiones constitucionales que en materia electoral se refieren a las competencias que el gobierno habrá de ejercer mediante decretos que, en el contexto del numeral cuarto del artículo 265, no pueden ser otros que los que expida en ejercicio de la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de la ley.”

También por las razones anteriores, la Corte Constitucional encuentra que el párrafo segundo

del artículo 4º revisado, no es acorde con el orden constitucional, en general con los artículos 189.11 y 265 y en particular con el artículo 1º de la Constitución que sirve de fundamento al principio de seguridad jurídica. Esto por cuanto la redacción del párrafo en cuestión genera una interpretación contraria al alcance de los mencionados artículos 189.11 y 265 superiores. De lo que se deriva precisamente inseguridad jurídica.

En conclusión, sobre los artículos 1º, 2º, 3º y 4º del proyecto de ley objeto de revisión, considera la Corte Constitucional que están conformes con la Constitución y se integran de manera armónica a las disposiciones vigentes en materia electoral, salvo el párrafo segundo del mencionado artículo 4º que vulnera la Carta (arts 1º, 189.11 y 265 C.N), según se acaba de exponer.

### 3.3.2.- Artículo 5º. Requisitos formales.

En el artículo 5º se consagran los requerimientos que los extranjeros residentes en Colombia deben cumplir para votar en las elecciones y consultas de carácter local. Estos son (i) tener dieciocho (18) años, (ii) tener visa de residente, (iii) acreditar mínimo cinco (5) años ininterrumpidos de residencia en Colombia, (iv) tener cédula de extranjería vigente, (v) estar inscrito en el registro electoral respectivo y (vi) no estar incurso en ninguna inhabilidad constitucional o legal.

Como quiera que el derecho al voto es un derecho político que implica que el titular se encuentre debidamente integrado a la comunidad políticamente organizada, se hace indispensable entonces que aquel se encuentre habilitado para intervenir en la mencionada organización política. Esta pertenencia se predica de quienes tienen la calidad de nacionales, y cuando cumplen la edad requerida que revele su capacidad reflexiva pueden entonces votar. De manera general esto basta para el ejercicio del sufragio y, excepcionalmente, por ministerio de la ley, se permite la limitación de estos derechos por una orden judicial.

En cambio, los extranjeros carecen en principio de la pertenencia o membresía política necesaria para participar en las decisiones de la organización política colombiana mediante el voto. Sin embargo, existe la posibilidad de adquirir dicha membresía para participar en procesos políticos cuyas decisiones los afecten directamente (art 100 C.N) y la Constitución autoriza a la ley a que regule dicho otorgamiento. En atención a esto el legislador puede establecer las condiciones y requisitos ante los cuales se despliega el ejercicio de estos derechos.

Ahora bien, la Corte Constitucional considera que los requisitos que se consagran en el artículo 5º del proyecto objeto de revisión, se ajustan razonablemente al orden constitucional y complementan coherentemente las normas que regulan el control de extranjeros, su ingreso y permanencia y la expedición de visas.

Respecto a la mayoría de edad exigida, coincide con lo exigido a los nacionales y obedece a la presunción establecida por legislador de que a los dieciocho (18) años de edad se tiene aptitud reflexiva para votar.

#### 3.3.2.1.- Inconstitucionalidad de la exclusión de los extranjeros residentes con visa de beneficiarios

Sobre el requisito del literal a) consistente en ostentar visa de residente como titular y no como beneficiario, encuentra la Corte que debe ser analizado de conformidad con el principio de igualdad del artículo 13 Superior, teniendo en cuenta que establece una distinción entre los

extranjeros residentes en Colombia, otorgando derechos políticos a unos y a otros no.

El Gobierno Nacional ha determinado que la inmigración se regule “..de acuerdo con las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, de seguridad, de orden público, sanitarias y demás de interés para el Estado colombiano.”[52] En procura de fomentar el ingreso de inmigrantes “[c]uando se trate de personas que por su experiencia, su calificación técnica, profesional o intelectual, contribuyan al desarrollo de actividades económicas, científicas, culturales o educativas de utilidad o beneficio para el país o que se incorporen a actividades o programas de desarrollo económico.”[53] También “[c]uando aporten capitales para ser invertidos en el establecimiento de empresas de interés para el país o en actividades productivas que generen empleo, incrementen o diversifiquen las exportaciones de bienes y servicios o se consideren de interés nacional.” [54]Y a su turno, en punto de evitar que “...el ingreso y permanencia irregular de extranjeros; así como la presencia de extranjeros que comprometa el empleo de trabajadores nacionales o que por su cantidad y distribución en el territorio nacional, configure un problema con implicaciones políticas, económicas, sociales o de seguridad (...)”

En el contexto anterior, por un lado se exige ser titular de visa de residente y no beneficiario. Las visas de residentes que el Gobierno colombiano otorga, según la reglamentación actual, son la visa de residente como familiar de nacional colombiano, la visa de residente calificado, la visa de residente inversionista y la visa de residente en calidad de beneficiario.[56] Las tres primeras modalidades permiten cumplir con el requisito exigido para votar, mientras que la de beneficiario no.

La Sala encuentra, de acuerdo con la reglamentación de inmigración, que la diferencia entre quienes tienen visa de residente en calidad de beneficiario y quienes la tienen en calidad de titulares, es que los primeros no ostentan permiso de trabajo sino sólo de estadía y estudio, mientras que a los segundos se les permite trabajar[57]. A esta conclusión se llega, pues la visa de beneficiario se otorga al(la) cónyuge, padres e hijos que dependan económicamente de aquel extranjero a quien se le haya otorgado previamente la visa[58]. Lo que define el criterio de distinción utilizado por el legislador, como tener o no la calidad de ser productivo económicamente y a partir de ello otorgar o no el derecho de participación política. Dicho criterio, a juicio de la Corte Constitucional no se puede justificar ni a la luz de la Constitución de 1991, ni en atención a los principios que rigen el otorgamiento de la pertenencia o membresía política, que se presentaron más arriba .

Esto se explica, por cuanto los fines de la política de inmigración, así como los que persigue la ley estatutaria que reglamenta el voto de los extranjeros, tiene como sustento la “integración” social, demográfica, económica, científica, cultural y artística entre otras, tal como se explica más arriba. Y en este sentido la medida de excluir a quienes no son económicamente productivos, por ese sólo hecho, de la posibilidad de participar mediante el ejercicio del sufragio, es una medida que no se adecua a la consecución de la integración de los extranjeros a la dinámica social de la Nación colombiana.

Frente a aquellos extranjeros a quienes se les ha otorgado la visa en las restantes tres modalidades, se presume independencia en las actividades mediante las que participan en la sociedad. Pero, esta independencia puede en todo caso ser lograda por los beneficiarios, situación para la cual la legislación prevé la posibilidad de solicitar el tipo de visa pertinente.[59] De ahí, que la exclusión no sea razonable, pues los principios de inmigración establecidos por el Gobierno colombiano, procuran la acogida de extranjeros dentro de una dinámica mutua entre la

sociedad y el integrado, y los beneficiarios gozan siempre de la expectativa que les permite, pero no les obliga a desenvolverse en nuestro país mediante actividades económicas. Además, como se dijo, de concretarse dicha expectativa existen disposiciones que permiten solicitar la titularidad de la visa. Por otro lado, no tiene sustento constitucional alguno, afirmar que el grado de participación de un extranjero en las actividades sociales en un determinado país, depende de si se es o no independiente económicamente.

Por lo anterior la Corte Constitucional declarará inconstitucionales las expresiones “con excepción de los beneficiarios”, contenidas en el literal a) del artículo 5° del proyecto de ley estatutaria número 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara, “Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia”.

Por su lado, el literal b) prescribe que los extranjeros para votar deben acreditar mínimo cinco años (5) ininterrumpidos de residencia en Colombia.

Sobre la exigencia de acreditar mínimo cinco (5) años continuos de residencia en el país, encuentra la Corte que este requerimiento se identifica con lo exigido a los extranjeros con visa de residentes otorgada por término indefinido, en el sentido de renovar la cédula de extranjería cada cinco (5) años. Lo cual permite concluir a esta Sala que la regulación del voto de los extranjeros se inclina a autorizar el sufragio a quienes tienen la posibilidad de residir indefinidamente o por un periodo de tiempo considerable en Colombia. De igual manera, se identifica con los cinco (5) años de residencia ininterrumpida con visa temporal, a partir de los cuales el extranjero puede solicitar la visa de residente[60]. Por ello, dentro del amplio margen de regulación con en cuenta el legislador en este aspecto, éste ha optado por el umbral de mínimo cinco (5) años para autorizar la participación política de los extranjeros. Lo cual resulta coherente con la política y las regulaciones que en materia de inmigración nos rigen en la actualidad.

Ahora bien, la forma en que el ciudadano extranjero deberá acreditar esto ante la Registraduría Nacional, es algo que escapa al detalle de la regulación del proyecto de ley estatutaria revisado.

El requisito relacionado con poseer cédula de extranjería de residente del literal c), atiende a la política del Estado colombiano sobre ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional.

Este requisito tiene como sustento dar cuenta de los controles y registros que buscan impedir el ingreso y permanencia irregular de extranjeros en el territorio nacional. Así, el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, es el que “[c]on base en el registro de extranjeros, (...), expedirá a los mayores de edad un documento de identidad, denominado Cédula de Extranjería.”[61] Además, es no sólo razonable sino necesario que se expida y se exija un documento especial de identidad a los extranjeros, pues su trámite previo[62] garantiza la regularidad y legalidad de la permanencia de los mencionados extranjeros en Colombia. Teniendo en cuenta que existe la obligación de renovarlo cada cinco (5), cuando la visa de residente se ha otorgado por tiempo indefinido.

Los literales d) y e), disponen que los extranjeros para votar deben estar inscritos en el registro Electoral y no estar incurso en inhabilidad alguna, respectivamente.

En lo relativo a estos literales, que respectivamente exigen la inscripción en el Registro Electoral y no estar incurso en inhabilidades, la Corte encuentra que estas exigencias corresponden a las que se hacen a los ciudadanos nacionales. La inscripción es el procedimiento que permite la

elaboración del censo electoral tal como se explica más arriba. Y las inhabilidades se refieren a la imposibilidad de ejercer los derechos políticos, en virtud tanto de las distintas formas de interdicción de derechos políticos, como de las diferentes causales de nulidad de la inscripción.[64]

La Corte Constitucional no encuentra reparo de constitucionalidad en los requisitos establecidos por el artículo 5º, salvo lo anunciado para el literal a), del proyecto de ley estatutaria número 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara, “Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia”, por lo cual lo declarará exequible.

### 3.3.3.- Artículos 6º y 7º. Estímulos a los votantes y vigencia.

En el artículo 6º se señala que los extranjeros residentes en Colombia, en uso de las facultades que la presente ley otorga, tendrán los mismos estímulos que los ciudadanos colombianos. Sobre el particular la Corte considera que no existe ninguna razón para estipular y aplicar estímulos y beneficios a los votantes, y excluir de éstos a los extranjeros que ejerciten el sufragio. De hecho la situación contraria, al carecer de justificación vulneraría el principio de igualdad y el artículo 100 de la Carta de 1991. Si la regla constitucional es que en general los extranjeros pueden gozar de las mismas garantías y derechos que los nacionales, salvo los casos especiales que la ley contemple, aquellos estímulos y beneficios que sean aplicables a los extranjeros por su condición de votantes, pueden ser otorgados por el legislador. Y, en todo caso esta disposición será aplicable a los beneficios que se puedan adjudicar en razón a la condición de extranjero. No se encuentra que lo anterior contradiga el orden constitucional.

- Por último, en el Artículo 7º se señala la vigencia de la ley. La cual se estipula a partir de su sanción y promulgación, y no representa tampoco duda alguna de constitucionalidad.

El examen de constitucionalidad sobre el procedimiento de formación seguido en el Congreso de la República y sobre el contenido material del proyecto de ley estatutaria “Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia”, realizado por la Corte Constitucional, resulta suficiente para declarar la exequibilidad del mismo. Y de conformidad con ello se pronunciará la Sala, en la parte resolutive de la presente sentencia. No obstante, previo a ello se hará una breve consideración sobre la observación del Ministerio Público, según la cual el proyecto no da cuenta de temas tan relevantes relacionados con el ejercicio de los derechos políticos por parte de los extranjeros, tales como “si pueden conformar partidos o movimientos políticos o formar parte de ellos, si pueden participar en las iniciativas legislativas, en la revocatoria del mandato, si pueden hacer proselitismo político, si pueden apoyar la financiación de campañas políticas”.

### 4.- Observaciones del Ministerio Público.

La Corte halla razón en la observación hecha por el Procurador, tanto en el sentido de que se echa de menos la regulación de ciertos tópicos relativos al desarrollo de los derechos políticos de los extranjeros - tales como la participación en partidos políticos -, así como en el sentido de que esto no genera razones de inconstitucionalidad.

Tal percepción no puede sin embargo ser interpretada como una omisión del legislador que pueda ser objeto de pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación. Más bien, la Corte asimila el proyecto revisado como una reglamentación adicional de varias que pueden ser desarrolladas por el legislador para satisfacer plena y adecuadamente el ejercicio de los derechos políticos de los extranjeros.

Es evidente que la discusión sobre si para los ciudadanos extranjeros residentes en Colombia la membresía política se agota en la participación en procesos de nivel local y se excluye por ejemplo su integración a los partidos y movimientos políticos, es algo que está pendiente, y no se ha tomado decisión al respecto con la expedición de la ley estatutaria cuyo proyecto se revisa.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

**PRIMERO.-** Declarar **EXEQUIBLE** respecto del trámite de su formación, el proyecto de ley estatutaria número 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara, “Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia”,

**SEGUNDO.-** Declarar **EXEQUIBLE** respecto de su contenido material, el proyecto de ley estatutaria número 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara, “Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia”, salvo el párrafo segundo del artículo 4º y la expresión “con excepción de los beneficiarios” contenida en el literal a) del artículo 5º del mismo proyecto de ley, que se declaran **INEXEQUIBLES**.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] C-1488 de 2000. Ver también C-500 de 2001.

[2] Idíd. En atención a esto, ha concluido la Corte Constitucional, que la función de las comisiones accidentales, según el artículo 161 superior, es conciliar los textos aprobados en las plenarias, cuando éstos no sean idénticos. Con lo que se da cuenta de una de las consecuencias de la posibilidad de las plenarias de introducir modificaciones a los proyectos, cual es la de que los textos aprobados en una y otra no coincidan.

[3] C-208 de 2005. Reiterando lo dispuesto en la C-801 de 2003 y C-702 de 1999, entre otras.

[4] [Negrillas dentro del texto y subrayas fuera del texto] Sentencia C-1488 de 2000, reiterada en sentencias C-198 de 2001, C-500 de 2001, C-737 de 2001 y C-208 de 2005

[5] [Cita del aparte transcrito] Sentencia C-307 de 2004

[6] [Cita del aparte transcrito] Sentencia C-1147 de 2003

[7] [Cita del aparte transcrito] Sentencia C-753 de 2004

[8] C-208 de 2005, citando las sentencias C-1056 de 2003 y C-312 de 2004.

[9] Sentencia C-1147 de 2003

[10] Gaceta del Congreso No. 306 de mayo de 2005, págs. 14 a 16

[11] Gaceta del Congreso No. 306 de mayo de 2005: " (...) **Intervención del honorable Representante José Luis Arcila Córdoba, coordinador de ponentes:** (...) este proyecto lo hemos revisado, hemos atendido unas últimas recomendaciones del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, en lo que tiene que ver un tanto con la semántica para no terminar diciendo algunas cosas en la norma, de manera redundante, por eso las proposiciones que he presentado lo que recogen es esas mismas recomendaciones que nos ha hecho el DAS y que hemos considerado los ponentes que son aterrizadas, son atemperadas y no nos va a quedar una norma repetitiva.

Con mucho gusto con la venia de la Presidencia, una interpelación a la doctora Tania.

**Dirección de la sesión por el señor Vicepresidente (honorable Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz):**

Tiene la palabra la doctora Tania Alvarez.

**Intervención de la honorable Representante Tania Alvarez Hoyos:**

Gracias señor Presidente, para ilustración de la plenaria, me gustaría que el honorable Representante

tante Arcila nos estableciera la definición precisa sobre residente calificado y segundo, de acuerdo con la información del DAS, qué cantidad de personas extranjeras en este momento tendrían este tipo de residencia calificada, para saber la población a la cual se estaría beneficiando con respecto a esta ley. Gracias señor Presidente.

**Dirección de la sesión por el señor Vicepresidente (honorable Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz):**

Sigue el doctor Arcila.

**Intervención del honorable Representante José Luis Arcila Córdoba, coordinador de ponentes:**

En primer lugar hay que partir de una consideración, los extranjeros tienen una fluctuación en cuanto al ingreso y salida del país, pero hay unas condiciones mínimas para que se vean beneficiarios o sean beneficiarios de los alcances de este proyecto y es precisamente el que sea un residente calificado, y entonces viene la otra pregunta, la primera parte de su interrogante, ¿qué es un residente calificado? Son aquellas personas que tienen un tiempo mínimo de estadía en el país de cinco años de manera continua, esa es la referencia que nos hace el DAS, se establece un número más o menos que fluctúa entre dieciséis mil y dieciocho mil residentes extranjeros en el país, vale la pena que al revisar este proyecto, encontramos que tenemos necesariamente que regirlo o amarrarlo al residente calificado por una razón, hay muchas personas que se mantienen pasando la frontera, inclusive hay algunas personas sobre todo de países vecinos y nos hemos encontrado en la exploración de este proyecto, sobre todo del Ecuador, personas que ingresan en nuestro país, trabajan en nuestro país, en algunos sitios de Colombia, por ejemplo el sector bananero y muchas veces de manera ilegal son deportados al Ecuador, pero como no hay ninguna norma que los retengan vuelven y cruzan la frontera y eso es todo un juego.

Este proyecto aunque no tiene que ver con esa parte específica de colocarle un muro de contención por decirlo de manera imaginativa a esa situación, si en cuanto a la parte que tiene que ver con la intervención en las elecciones locales, en las consultas, en los municipios y en los distritos, sí marca precisamente unos mojones para que sea cinco años como mínimo, atemperándonos a las determinaciones y a las normas que rigen en este momento lo de residencia calificada.

Y uno de los puntos que nosotros señalamos que se debe quitar en algunas de las proposiciones, es que allí se señalaba cédula de extranjería, más residencia calificada, más otra cosa que enumeraba y nos parecía redundante, porque para obtener el beneficio de la extranjería había que obtener primero lo de residencia calificada; entonces por eso hay unas modificaciones para perfeccionar el proyecto. (...)"

[12] "ARTICULO 160. \\\ Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. \\\"

[13] "ARTÍCULO 160. PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS. Todo Congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso. Para ello se deberán observar las condiciones siguientes, además de las que establece este Reglamento:

1a. El autor o proponente de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la Comisión Constitucional respectiva, así no haga parte integrante de ella.

2a. El plazo para su presentación es hasta el cierre de su discusión, y se hará mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión.

3a. Las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado."

[14] Gaceta del Congreso No. 306 de mayo de 2005: "**Dirección de la sesión por el señor Vicepresidente (honorable Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz):**

Continuemos señor Secretario con los artículos que tienen modificación.

**El Secretario General continúa con la lectura:**

Artículo 4° tiene proposición.

Tiene proposición sustitutiva. Se propone a los miembros de la Cámara de Representantes suprimir la frase final del artículo 4°, del Proyecto de Ley Estatutaria 129 que dispone: Acompañada del respectivo pasaporte y visa del residente calificado, el segundo párrafo quedará así:

Artículo 4°. Los extranjeros residentes en Colombia deberán inscribirse ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de los términos fijados por la ley para la inscripción de cédulas de nacionales colombianos, presentando la cédula de extranjería de residente.

Parágrafo 1°. La Registraduría Nacional del Estado Civil realizará la inscripción de los extranjeros residentes en Colombia, en listados apartes con el fin de tener una información nacional unificada y para efectos de conformar el respectivo censo electoral.

Parágrafo 2°. El Concejo Nacional Electoral deberá reglamentar lo correspondiente al procedimiento del ejercicio del sufragio, para las elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital.

Firman,

José Luis Arcila Córdoba y Luis Fernando Velasco.

**Dirección de la sesión por el señor Vicepresidente (honorable Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz):**

En consideración la modificación propuesta por el doctor Arcila y el doctor Velasco, continúa su discusión, ¿lo aprueba la plenaria de la Cámara?

**El señor Subsecretario General, informa:**

Ha sido aprobada con la modificación.

**Dirección de la sesión por el señor Vicepresidente (honorable Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz):**

Continúe señor Secretario.

**El Subsecretario General continúa con la lectura:**

Artículo 5°. Se propone a los miembros de la Cámara de Representantes la simplificación de los requisitos exigidos a los extranjeros, que pretenden participar en las elecciones y consultas

populares de carácter municipal y distrital, el cual quedará así:

Artículo 5°. Los extranjeros residentes en Colombia desde los 18 años de edad cumplidos, están habilitados para votar en las elecciones y consultas populares distritales y municipales cumpliendo los siguientes requisitos:

- a) Tener Visa de residente de conformidad con las normas que regulan la materia, con excepción de los beneficiarios;
- b) Acreditar como mínimo cinco años continuos e ininterrumpidos de residencia en Colombia;
- c) Poseer Cédula de extranjería de residente;
- d) Estar inscrito en el respectivo registro electoral;
- e) No estar incurso en las inhabilidades constitucionales y legales.

Firman, (...)

José Luis Arcila y Luis Fernando Velasco.

Señor Presidente, este es un proyecto de ley estatutaria, tenemos registrados en el tablero electrónico y en el registro manual las mayorías reglamentarias exigidas para este tipo de leyes, de lo cual dejará expresa constancia la Secretaría en los informes correspondientes de la votación de cada artículo.

**Dirección de la sesión por el señor Vicepresidente (honorable Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz):** Sigue en consideración la propuesta del artículo 5°, con las modificaciones propuestas por el doctor Arcila, continúa su discusión, ¿lo aprueba la plenaria de la Cámara?

**El señor Subsecretario General informa:** Ha sido aprobado señor Presidente. (...)"

[15] Sentencia C-886 de 2002 (F.J # 3.3.1)

[16]

[17] C-011 de 1994, reiterada múltiples veces, entre otras en las sentencias C-295 de 2002, C-162 de 2003, C-155 de 2005, C-523 de 2005 y C-1053 de 2005

[18] Ibídem

[19] C-011 de 1994

[20] Ibídem

[21] Ibídem.

[22] En la C-011 de 1994 se dijo al respecto: "Por ejemplo, si al momento de la sanción presidencial se viola la Constitución -si la ley es sancionada por un ministro u otro funcionario distinto del Presidente de la República-, el vicio de constitucionalidad es sobreviniente al pronunciamiento -previo- de la Corte y por tanto no ha sido objeto de sentencia alguna."

[23] Sobre los diferentes usos que en nuestro ordenamiento jurídico se hace de la expresión

"reserva de ley" se dijo recientemente en la sentencia C-1262 de 2005 lo siguiente: "La expresión reserva de ley tiene varios significados o acepciones, en primer lugar se habla de reserva general de ley en materia de derechos fundamentales, para hacer referencia a la prohibición general de que se puedan establecer restricciones a los derechos constitucionales fundamentales en fuentes diferentes a la ley. Sólo en normas con rango de ley se puede hacer una regulación principal que afecte los derechos fundamentales. En segundo lugar la expresión reserva de ley se utiliza como sinónimo de principio de legalidad, o de cláusula general de competencia del Congreso, la reserva de ley equivale a indicar que en principio, todos los temas pueden ser regulados por el Congreso mediante ley, que la actividad de la administración (a través de su potestad reglamentaria) debe estar fundada en la Constitución (cuando se trate de disposiciones constitucionales con eficacia directa) o en la ley (principio de legalidad en sentido positivo). Y en tercer lugar, reserva de ley es una técnica de redacción de disposiciones constitucionales, en las que el constituyente le ordena al legislador que ciertos temas deben ser desarrollados por una fuente específica: la ley."

[24] C-013 de 1993

[25] Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional N° 79, miércoles 22 de mayo de 1991, págs. 13 y ss.

[26] *Ibídem*. Como complemento de lo anterior, se explica en la sentencia C-013 de 1993 citada. que "[l]a misma Carta autoriza al Congreso para expedir, por la vía ordinaria, códigos en todos los ramos de la legislación. El Código Penal regula facetas de varios derechos fundamentales cuando trata de las medidas de detención preventiva, penas y medidas de seguridad imponibles, etc. Los Códigos de Procedimiento sientan las normas que garantizan el debido proceso. El Código Civil se ocupa de la personalidad jurídica y de la capacidad de las personas. En resumen, mal puede sostenerse que toda regulación de estos temas haga forzoso el procedimiento previsto para las leyes estatutarias."

[27] C-013 de 1993

[28] C-933 de 2004

[29] Sobre el particular se dijo en la sentencia C-1262 de 2005: "La figura de las facultades extraordinarias o delegación legislativa esta prevista principalmente en el artículo 150.10 de nuestra Constitución. Mediante ésta el Congreso de la República puede expedir una ley de delegación – es decir "de facultades extraordinarias" - en la que entrega ciertas materias al Presidente para que las desarrolle mediante normas con fuerza de ley, las cuales reciben el nomen iuris específico de decretos leyes. Las leyes de facultades extraordinarias pueden versar sobre todo tipo de contenido, excepto los expresamente vedados por la Constitución en el artículo 150.10 y en este sentido las materias que son objeto de reserva de ley no son la excepción. Las reservas de ley deben estar contenidas en normas con rango de ley, y el decreto ley satisface dicha exigencia."

[30] Sentencia C-1175 de 2004 (F.J # 28), reiterando lo establecido en la Sentencia C-089 de 1994 que revisó la constitucionalidad del proyecto de la ley "por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones",

[31] Gaceta del Congreso No 461 del 24 agosto de 2004. Exposición de Motivos del proyecto de ley estatutaria número 285 de 2005 Senado, 129 de 2004 Cámara, "Por medio de la cual se

reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia".

[32] Comisión Colombiana de Juristas. Constitución comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. De la Participación Democrática y de los Partidos Políticos. Bogotá. 1997. Págs 23 y 24.

[33] *Ibíd*em, págs 34 y 35.

[34] Gaceta 605 de 2004: "Buenos Aires (Argentina). Mediante la Ley 334 de 2000 (modificada por la Ley 570), se creó el "Registro de Electoras extranjeras y electores extranjeros de la ciudad Autónoma de Buenos Aires", se otorga el derecho al voto a aquellos extranjeros residentes en la ciudad, siempre y cuando fuesen mayores de 18 años, tuviesen la calidad de residentes "permanentes", acreditaran 3 años de residencia en la ciudad de Buenos Aires, presentasen documento de identidad de extranjero, no estuvieran incurso en inhabilidades establecidas en el Código Electoral, y se inscriban en el Registro.

Señala que serán excluidos quienes estén inhabilitados, pierdan su calidad de vecinos de Buenos Aires, y quienes adopten la ciudadanía Argentina y sean incorporados al registro nacional como tales."

[35] Gaceta 605 de 2004

[36] Kant Immanuel. La Paz Perpetua. Ed Tecnos. Madrid. 2003

[37] "El derecho de hospitalidad implica el derecho a permanencia temporaria que no puede negarse, si tal negativa involucra la destrucción del otro." Benhabib Seyla. Los derechos de los otros. Extranjeros residentes y ciudadanos. Ed Gedisa. Barcelona 2005. Pág. 31.

[38] [*Ibíd*em, pág 36] Este principio fue acogido por la ONU como el principio de "non-refoulement".

[39] T-321 de 2005 " La Constitución Política establece una norma general de igualdad de derechos políticos y civiles, para colombianos y extranjeros; y prevé por vía de excepción, la posibilidad de que la ley, por razones de orden público subordine a condiciones especiales o aún niegue el ejercicio de determinados derechos. A los extranjeros se les garantiza el trato igual y la protección a los derechos fundamentales y garantías de que gozan los nacionales. Este reconocimiento genera al mismo tiempo la responsabilidad en cabeza del extranjero de cumplir los deberes y obligaciones que se consagran para todos los residentes del territorio nacional. La discrecionalidad gubernamental para efectos de definir el ingreso y permanencia de los extranjeros, queda sometida a la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales y al respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de la situación de permanencia de los extranjeros. Cr. También la sentencia T-215 de 1996

[40] Arendt Hannah. Los orígenes del Totalitarismo. Ed Taurus. Madrid. 1998. Pág 177

[41] Benhabib Seyla. Los derechos de los otros (...). Pág. 102

[42] Artículos 1º y 3º del Decreto 4000 de 2004.

[43] Esto obedece, entre otras cosas, a la pretensión internacionalista de la Constitución de 1991. De lo cual da fe no sólo el citado artículo 100 Superior, sino también aquel que establece la posibilidad de la doble nacionalidad, entre otros [inc. segundo Lit. c) Art 96 C.N].

[44] [Cita del aparte transcrito] C-093 de 1993.

[45] De igual manera, se agregó en esta sentencia referencias a los derechos políticos de los extranjeros en otros países: "En el ámbito del Derecho Comparado, se encuentran varios casos en los que la Constitución Política sí reconoce directamente derechos políticos a los extranjeros, por ejemplo en la Carta Política de la República Oriental de Uruguay se establece:

<Artículo 78. **Tienen derecho al sufragio**, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres **extranjeros**, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República.

La prueba de la residencia se fundará indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada, y si la justificación fuera satisfactoria para la autoridad encargada de juzgarla, el extranjero quedará habilitado para el ejercicio del voto desde que se inscriba en el Registro Cívico, autorizado por la certificación que, a los efectos, le extenderá aquella misma autoridad.> (Resaltado fuera de texto)

Por su parte la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela prescribe:

<**Artículo 64.** Son electores o electoras todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

**El voto para las elecciones municipales y parroquiales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras** que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.> (Resaltado fuera de texto)

La Carta Política de la República de Chile consagra:

<Artículo 14. **Los extranjeros a vecindados en Chile** por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, **podrán ejercer el derecho de sufragio** en los casos y formas que determine la ley.> (Resaltado fuera de texto)"

[46] Código Electoral: "ARTICULO 77. A partir de 1988, el ciudadano sólo podrá votar en el lugar en que aparezca su cédula, conforme al censo electoral.

Permanecerán en el censo electoral del sitio respectivo, las cédulas inscritas para las elecciones de 1986, las de los ciudadanos que voten en los mismos comicios y las que con posterioridad se inscriban, mientras no sean canceladas o se inscriban en otro lugar."

[47] C.E., S. de Consulta. Conc. Rad 1222, oct. 20/99. M.P Cesar Hoyos Salazar

[48] T-135 de 2000

[49] Ley 134 de 1994 "ARTÍCULO 51. CONSULTA POPULAR A NIVEL DEPARTAMENTAL, DISTRITAL, MUNICIPAL Y LOCAL. Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales."

[50] T-135 de 2000

[51] [Cita del aparte transcrito] Sentencia C-089 de 1984, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esa Sentencia, la Corte examinó la constitucionalidad del proyecto de la Ley Estatutaria por medio de la cual se expidió el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos y señaló que la exequibilidad de la facultad contenida en el artículo 10 del proyecto conforme a la cual correspondía al Consejo Nacional Electoral reglamentar las consultas internas de los partidos se condicionaba al entendido de que se entendiera que tal reglamento se refiere a aspectos de detalle y de mera ejecución en aspectos técnicos. Esa competencia reglamentaria residual, eminentemente técnica podría predicarse también de la facultad contenida en la Ley 130 de 1994 de reglamentar anualmente la distribución de los previstos en la ley para la financiación de los partidos.

[52] Artículo 3° del Decreto 4000 de 2004

[53] Artículo 3.1 del Decreto 4000 de 2004.

[54] Artículo 3.2 del Decreto 4000 de 2004.

[55] Artículo 4° del Decreto 4000 de 2004.

[56] Artículos 48 a 53 del Decreto 4000 de 2004:

## TITULO IX

### VISA DE RESIDENTE

Artículo 48. El Grupo Interno de Trabajo que el Ministro de Relaciones Exteriores determine o las Oficinas Consulares de la República, previa autorización de aquel, podrán otorgar Visa de Residente, por término indefinido y para múltiples entradas, al extranjero que pretenda establecerse en el país de manera definitiva.

Artículo 49. La vigencia de la Visa de Residente terminará si el extranjero se ausenta del país por más de dos (2) años continuos.

## CAPITULO I

### Visa de Residente como Familiar de Nacional Colombiano

Artículo 50. El Grupo Interno de Trabajo que el Ministro de Relaciones Exteriores determine o las Oficinas Consulares de la República, previa autorización de aquel, podrán otorgar Visa de Residente como familiar de nacional colombiano a la persona que haya renunciado a la nacionalidad colombiana.

## CAPITULO II

### Visa de Residente Calificado

Artículo 51. El Grupo Interno de Trabajo que el Ministro de Relaciones Exteriores determine o las Oficinas Consulares de la República, previa autorización de aquel, podrán otorgar Visa de Residente Calificado al extranjero que haya sido titular de Visa Temporal durante cinco (5) años continuos e ininterrumpidos, que haya permanecido en el territorio nacional en forma regular, y presente la solicitud por lo menos dentro de los treinta (30) días calendario anteriores al

vencimiento de la visa de la que sea titular, salvo fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobados.

A los titulares de Visa Temporal Cónyuge o Compañero(a) de Nacional Colombiano(a) y Temporal Padre o Madre de Nacional Colombiano de que tratan los artículos 33 y 34 del presente decreto, se les podrá expedir la Visa de Residente Calificado cuando hayan sido titulares de las mismas por un término continuo e ininterrumpido mínimo de tres (3) años.

No podrán solicitar Visa de Residente Calificado los titulares de Visa: Preferencial; Cortesía; Negocios; Tripulante; Temporal en las categorías Estudiante, Especial para Tratamiento Médico, intervenir en procesos administrativos o judiciales, como cooperante voluntario de entidad sin ánimo de lucro u Organización No Gubernamental, ONG, para trámites de adopción y Visitante.

Parágrafo. El salvoconducto expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, de que trata el numeral 80.2.1 del presente Decreto, se tendrá en cuenta para el cómputo de los términos establecidos en el presente artículo.

### CAPITULO III

#### Visa de Residente Inversionista

Artículo 52. El Grupo Interno de Trabajo que el Ministro de Relaciones Exteriores determine o las Oficinas Consulares de la República, podrán otorgar Visa de Residente Inversionista, al extranjero que aporte a su nombre una inversión extranjera directa, conforme a lo previsto en el Estatuto de Inversiones Internacionales y demás normas concordantes vigentes al momento de la solicitud, en la cuantía que determine el Ministerio de Relaciones Exteriores.

### TITULO X

#### BENEFICIARIOS

Artículo 53. Las visas a que se refiere el presente Decreto, salvo las excepciones contempladas en el parágrafo del presente artículo, podrán otorgarse por el Grupo Interno de Trabajo que el Ministro de Relaciones Exteriores determine o por las Oficinas Consulares de la República en calidad de Beneficiario al cónyuge, compañero(a) permanente, padres e hijos, quienes dependen económicamente del extranjero, a quien se hubiere otorgado una visa, previa prueba del vínculo o parentesco. En este caso, la ocupación del beneficiario será hogar o estudiante y no podrá autorizarse ocupación diferente.

La vigencia de la visa otorgada en calidad de beneficiario no podrá exceder la de la visa otorgada al titular y expirará al mismo tiempo que esta, sin necesidad de pronunciamiento expreso de la autoridad competente.

Si el beneficiario dejase de depender económicamente del titular o pierde su calidad de cónyuge o compañero(a) permanente, deberá solicitar visa como titular en cualquier Oficina Consular de Colombia.

El extranjero que habiendo ingresado al territorio nacional como menor de edad y haya permanecido con visa de Beneficiario hasta la conclusión de sus estudios superiores, podrá solicitar visa como titular en la categoría que corresponda dentro del territorio nacional.

Parágrafo. Las visas de Cortesía, Negocios, Tripulante y Visitante, no dan lugar a la expedición

de visas en calidad de Beneficiario, salvo lo establecido en normas especiales.

[57] Artículos 48 a 53 del Decreto 4000 de 2004

[58] Artículo 53 del Decreto 4000 de 2004.

[59] Incisos segundo y tercero del artículo 53 del Decreto 4000 de 2004.

[60] Artículo 51 del Decreto 4000 de 2004.

[61] Artículo 77 del Decreto 4000 de 2004.

Artículo 77. Con base en el registro de extranjeros, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, expedirá a los mayores de edad un documento de identidad, denominado Cédula de Extranjería.

Se expedirá cédula de extranjería a los titulares de visas con vigencia superior a tres (3) meses, excepto a los visitantes y titulares de Visa Preferencial.

La cédula de extranjería expedida a quienes se les haya otorgado visa con vigencia indefinida deberá ser renovada cada cinco (5) años.

Las características de la cédula de extranjería serán establecidas por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

[62] Artículos 74 y ss del Decreto 4000 de 2004

### CAPITULO III

#### Registro, documentación y control

Artículo 74. Los titulares de visa cuya vigencia sea superior a tres (3) meses, así como los beneficiarios de las mismas en los términos del artículo 53 del presente Decreto, salvo el titular de Visa Preferencial, deberán inscribirse en el registro de extranjeros que se lleva en la Subdirección de Extranjería o en las Direcciones Seccionales y Puestos Operativos del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, dentro del plazo de quince (15) días calendario siguientes contados a partir de su ingreso al país o de la fecha de expedición de la visa si esta se obtuvo dentro del territorio nacional.

Artículo 75. El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, llevará de cada extranjero que se deba documentar en el territorio nacional, un archivo civil que contendrá los datos biográficos, reseña dactilar y la información que determine como autoridad migratoria.

De igual forma llevará un registro judicial y un archivo prontuarial de los extranjeros vinculados y/o condenados por autoridad judicial competente.

Artículo 76. Tienen carácter reservado en los archivos del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, Subdirección de Extranjería, el registro de extranjeros, los documentos que contienen información judicial e investigaciones de carácter migratorio y el movimiento migratorio, tanto de nacionales como de extranjeros.

No obstante lo anterior, los registros que se llevan en la Subdirección de Extranjería podrán ser entregados a:

76.1.1 Los funcionarios judiciales y de policía que adelanten investigaciones respecto de la persona registrada.

76.1.2 Las autoridades y entidades que cumplan funciones administrativas y que necesiten conocer los antecedentes y/o anotaciones de las personas registradas para efectos oficiales.

El movimiento migratorio y registro de hoja de vida de los extranjeros podrán ser entregados a:

76.2.1 El titular del respectivo registro.

76.2.2 Los parientes del titular del respectivo registro, hasta el cuarto grado de consanguinidad y primero civil.

76.2.3 El cónyuge o compañero permanente debidamente reconocido del respectivo titular del registro.

El registro de antecedentes y/o anotaciones podrá ser solicitado por el titular del respectivo registro a través de la expedición del certificado judicial.

(...)

Artículo 78. Los titulares de Visa Preferencial se identificarán con el carné expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los titulares de las otras categorías de visas que deban registrarse ante el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, se identificarán dentro del territorio nacional con la respectiva cédula de extranjería. Los demás extranjeros se identificarán con el pasaporte vigente.

Artículo 79. El extranjero que deba registrarse comunicará al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre cualquier cambio de residencia o domicilio dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la ocurrencia del hecho.

[63] Inciso tercero artículo 77 del Decreto 4000 de 2004.

[64] Artículo 78 del Código Electoral.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)

