Sentencia C-1153/05

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Parámetros normativos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Acto legislativo de reelección presidencial como parámetro de constitucionalidad

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES

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-Carácter jurisdiccional

El control que la Corte ejerce sobre un proyecto de ley estatutaria es jurisdiccional, lo cual significa que aquel no involucra juicios acerca de la conveniencia o inconveniencia de las normas sometidas a estudio. La índole jurisdiccional del control constitucional radica, fundamentalmente, en la verificación lógica jurídica de una concordancia teórica entre la Constitución y la ley, pero, en manera alguna, en consideraciones políticas, relativas a la utilidad y oportunidad de las normas. Aunque, verdaderamente, el objetivo de las disposiciones legales es la regulación de fenómenos políticos, no por ello el control encomendado al juez constitucional se convierte en tal. El cotejo normativo que la Corte adelanta involucra, apenas, el contenido y consecuencias en derecho de las disposiciones, no sus implicaciones políticas.

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Concepto

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Finalidad

PRINCIPIO DE INTERPRETACION CONFORME A LA CONSTITUCION-Concepto

SENTENCIA MODULATIVA Y PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO

SENTENCIA MODULATIVA-Alcance

La modulación del fallo constitucional no se refiere sino a la adecuación teórico jurídica de la norma infraconstitucional con la disposición superior. Dicha

práctica en manera alguna implica un pronunciamiento sobre las connotaciones políticas de la disposición bajo estudio. Pese a que la Corte declara exequible la norma analizada bajo la condición de que se entienda que su interpretación constitucional es aquella y no ésta, el juez constitucional jamás abandona el terreno del análisis jurídico. Incluso, al modular la decisión, el juez constitucional se circunscribe a la órbita jurídica del razonamiento, sin que le esté permitido someter a juicio las repercusiones de oportunidad y conveniencia de su decisión. Por lo anterior, la Corte juzga inexacto que se confunda la facultad legítima que el juez constitucional tiene para modular los efectos de sus fallos, con la inviable posibilidad de que el mismo se pronuncie sobre los efectos políticos de las normas sometidas a estudio. La primera figura ha sido plenamente aceptada por la doctrina y la jurisprudencia, porque se despliega en el terreno jurídico de la investigación, mientras que el segundo procedimiento se considera extraño al control que ejerce el juez constitucional.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA-Procedencia respecto de leyes estatutarias

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Trámite legislativo

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Votación por mayoría absoluta

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Votación ordinaria previa verificación del quórum decisorio

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Votación

En el caso concreto del proyecto de ley de garantías electorales, la Corte efectuó el análisis de las certificaciones de las Cámaras y pudo determinar que se cumplieron los requisitos constitucionales en la medida que se constató que existió quórum decisorio, la votación fue ordinaria y se votó por unanimidad sin que se haya solicitado la verificación de la votación.

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Cumplimiento

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Aprobación por mayoría especial

PROYECTO DE LEY CON TRAMITE DE URGENCIA-No aplicación del lapso de 15 días entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra/**PROYECTO DE LEY**-Los ocho días que deben mediar entre el primer y segundo debate no son necesariamente días hábiles

Respecto del lapso de 15 días que establece la segunda parte del primer inciso del artículo 160 no es aplicable en este caso específico por cuanto se trató de

un proyecto con trámite de urgencia en virtud del mensaje de urgencia enviado al Congreso por el Presidente de la República y se tramitó en las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 163 de la Constitución. Es de aclarar los 8 días que establece la Constitución, no hacen referencia necesariamente a días hábiles, puesto que el Congreso puede sesionar válidamente en cualquier día dentro de la semana, siempre y cuando se encuentre dentro de una legislatura o por fuera de la misma, en lo eventos que exista convocatoria del Gobierno.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Debate y aprobación del informe de conciliación

RECUSACION DE CONGRESISTA-Trámite

RECUSACION DE CONGRESISTA-Legitimación por activa

RECUSACION DE CONGRESISTA-Oportunidad para presentarla/**LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-**Presentación extemporánea de recusación de congresista

En el escrito de recusación en el cual se alega conflicto de intereses en contra de ocho Senadores y siete Representantes a la Cámara, miembros de las Comisiones Primeras, se señaló que algunos congresistas no se declararon impedidos como era su obligación legal en el debate y votación del proyecto de ley, a pesar de que para la época en que se tramitó el proyecto de Acto legislativo número 2 de 2004 sí lo hicieron y, siendo la ley de garantías un desarrollo legal del precepto constitucional, éstos igualmente se debieron haber declarado impedidos. En el caso concreto, el escrito de recusación resulta extemporáneo porque se presentó el día siguiente al cierre del debate general y a la mitad del día en el cual se dio comienzo a las votaciones. En efecto, el escrito de recusación se presentó el 24 de mayo a las 10 y 40 de la mañana, el debate general se cerró el 23 de mayo y las votaciones se efectuaron el 24 del mismo mes. En conclusión, si bien es cierto que la ley no es clara en determinar cuál es la oportunidad para presentar una recusación, debe entenderse que es posible presentarla antes del cierre de los debates, porque los impedimentos no sólo se deben entender para el momento de la votación, de conformidad con lo establecido en el artículo 291 de la ley 5ª de 1992, sino que se amplían a las deliberaciones anteriores a la misma.

RECUSACION DE CONGRESISTA-Interés en reforma constitucional/**PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA-**Interés directo en determinada ley

Para la Sala, salta a la vista con la lectura del texto de la recusación que en éste no se hace mención a un interés en la decisión del proyecto que se estaba tramitando (ley de garantías), tal como lo exige el artículo 286 de la ley 5ª, sino a un interés en la reforma constitucional que permitía la reelección presidencial. El ciudadano que presentó la recusación alegaba que por ser la ley estatutaria indispensable para que se pudiera llevar a cabo la reelección quienes se habían declarado impedidos frente al trámite del acto legislativo

debían hacerlo en la ley de garantías. Sin embargo, no explicaba de forma expresa y clara los hechos en virtud de los cuales cada uno de los congresistas tenía interés el proyecto. Lo anterior se agrava teniendo en cuenta que muchas de las circunstancias de hecho vigentes para el momento en que los congresistas manifestaron, a regañadientes, sus impedimentos frente al trámite del acto legislativo podían haber variado, en virtud de que ya había transcurrido más de un año desde que se expusieron los impedimentos en el debate de reforma constitucional. En efecto, en junio de 2004 se habían manifestado los impedimentos frente al trámite del acto legislativo y la recusación cuyo trámite se analiza ahora se presentó el 24 de mayo de 2005. Por último, es de precisar que en el evento de que algún congresista tuviere interés directo en la ley de garantías electorales, caben las demandas de pérdida de investidura para que cada uno responda de manera individual.

ACUMULACION DE PROYECTOS DE LEY-Trámite

ACUMULACION EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Presentación de ponencias separadas

La decisión de acumular los proyectos de ley números 215 de 2005 Senado, 351 Cámara; 216 de 2005 Senado, 352 de 2005 Cámara, y el proyecto 259 de 2005 Senado, 301 de 2005 Cámara, fue tomada por la presidencia de cada una de las Cámaras, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 152 de la ley 5 de 1992. Cada una de las cámaras decidió dar trámite acumulado a los proyectos de Ley números 215 de 2005 Senado, 351 Cámara; 216 de 2005 Senado, 352 de 2005 Cámara, y el proyecto 259 de 2005 Senado, 301 de 2005 Cámara de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 de la ley 5 de 1992. A partir de su designación, los ponentes estudiaron y finalmente entregaron -de manera conjunta algunos, y otros por separado- los informes de ponencia sobre los proyectos acumulados. Es fundamental tener en cuenta que los ponentes no se limitaron a estudiar un solo proyecto de ley sino que estudiaron y rindieron ponencia sobre todos los proyectos acumulados. Ahora bien, nada impide que se presenten distintas ponencias, sobre todo cuando se trata de un grupo de ponentes tan numeroso. Lo que sí es cierto es que el estudio de los proyectos acumulados se vuelve más dispendioso, pero para ello, el Presidente de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, cuenta con el respaldo del Coordinador de Ponentes de conformidad con lo establecido en el artículo 150 del Reglamento del Congreso. No resulta entonces irreglamentario que se acumulen distintas ponencias sobre la materia de un proyecto de ley que ha sido objeto de acumulación siempre y cuando dichas ponencias correspondan al estudio de los proyectos objeto de acumulación y no de uno solo de éstos. Por lo anteriormente expuesto, no se vislumbra vicio alguno cuando se han presentado ponencias independientes y posteriormente éstas se estudian en el seno de las comisiones de manera acumulada y mucho menos, cuando se rinden ponencias separadas y se defienden las propuestas también en forma separada.

CONGRESO-Función deliberativa

ACUMULACION DE PROYECTOS DE LEY-Indicación de las razones por las que procede

La Corte examinó la Gaceta No. 226 del 2 de mayo de 2005 en donde se publica la Ponencia para primer debate a los proyectos de ley estatutaria número 216 de 2005 Senado, acumulado con los proyectos de ley estatutaria números 215 de 2005 y 301 de 2005. En la Gaceta, dentro de las consideraciones de carácter general que hacen los ponentes en el Informe de Ponencia, se manifestó que la misma fue el resultado de un serio análisis de los tres proyectos de ley de origen presentados por el partido liberal; igualmente, al explicar el pliego de modificaciones se manifestó que: "los ponentes designados por las respectivas Comisiones celebramos diversas reuniones de las cuales fue posible concertar la gran mayoría de los artículos" y que la metodología para unificar los textos de las distintas ponencias se hizo a partir de la existencia de consensos que fueron considerados como de mayor trascendencia para la Ley Estatutaria. Igualmente, se manifestó cuál había sido la metodología para adoptar cada uno de los textos y la estructura del proyecto. No es cierto que los ponentes hayan incumplido con la obligación legal de expresar las razones que tuvieron para acumularlas y, por tanto, no era procedente proponer el rechazo de la acumulación tal como lo pretendió hacer ver el Senador.

PARTICIPACION CIUDADANA EN LA CONSTITUCION DE 1991-Reforzamiento del esquema democrático

PARTIDOS POLITICOS-Importancia de su fortalecimiento dentro de la democracia representativa

LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Concepto/**LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES**-Finalidad

Una ley de garantías electorales es una guía para el ejercicio equitativo y transparente de la democracia representativa. Un estatuto diseñado para asegurar que la contienda democrática se cumpla en condiciones igualitarias y transparentes para a los electores. Una ley de garantías busca afianzar la neutralidad de los servidores públicos que organizan y supervisan las disputas electorales, e intenta garantizar el acceso igualitario a los canales de comunicación de los candidatos. Igualmente, una ley de garantías debe permitir que, en el debate democrático, sean las ideas y las propuestas las que definan el ascenso al poder, y no el músculo económico de los que se lo disputan. El proyecto de ley estatutaria de la referencia busca la realización de ese objetivo. En su mayor alcance, el proyecto regula la posibilidad de que ciertos servidores públicos participen en política. De acuerdo con el artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2004, salvo los empleados del Estado que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad y los miembros de la Fuerza Pública, los servidores públicos pueden participar en política "en las condiciones que señale la Ley Estatutaria". En su alcance restringido, el proyecto busca garantizar que las elecciones para Presidente de la República se desarrollen en condiciones equitativas y democráticas, de manera que todos los candidatos tengan igualdad de oportunidades de participar en la contienda. Finalmente, el proyecto pretende regular las mismas condiciones de acceso a los canales democráticos en el marco de un proceso de

elección presidencial con posibilidad de reelección mediata o inmediata. Así, las normas que componen el proyecto tienen aplicación, en términos generales, tanto en el contexto de una elección para presidente en la que ninguno de los candidatos ocupa cargo de autoridad, como en aquellas en la que el presidente es, a su vez, candidato a la Presidencia.

REELECCION PRESIDENCIAL INMEDIATA-Cambios que introdujo/**REELECCION PRESIDENCIAL INMEDIATA**-Obligación del legislador de minimizar las ventajas presidenciales en la contienda política

La figura de la reelección en el país marca un cambio en las reglas de juego del ejercicio del poder y la democracia. En primer lugar, desde el punto de vista de la dinámica del ejercicio del poder, la reelección implica contradicciones que saltan a la vista. La posibilidad de desempeñar, a un tiempo, los roles de Presidente de la República y candidato a la Presidencia engendra confusiones no siempre fáciles de resolver. La dicotomía la impone el hecho de que, en nuestro sistema de gobierno, el jefe del Ejecutivo es la máxima autoridad administrativa, es el jefe del Estado y el jefe de Gobierno, al tiempo que funge como máximo jefe de la Fuerza Pública, y esa múltiple condición lo compromete por excelencia con la promoción del interés general y la consecución del bien común; sin embargo, simultáneamente, el papel de candidato a la presidencia lo faculta jurídicamente para perseguir un interés particular que, aunque legítimo, no necesariamente coincide con el interés común. La alteración natural que la presencia de la figura presidencial produce en la contienda política obliga al legislador a precaver los efectos de una lucha desigual. Por ello, si su deber es garantizar que la carrera por la primera magistratura se defina por el peso de las ideas y no por la inercia del poder, su obligación reside en adoptar medidas que minimicen el ímpetu de las ventajas presidenciales.

REELECCION PRESIDENCIAL INMEDIATA-Relativización de la prohibición de los servidores públicos de participar en política

La introducción de la reelección presidencial en el contexto normativo nacional permite la presencia de servidores públicos en el desarrollo de temáticas de contenido político, lo cual implica la relativización de la prohibición inicialmente contenida en la Constitución de 1991 que les impedía "tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas" (art. 127 C.P. modificado por el Acto Legislativo 02 de 2004). En estas condiciones, siendo evidente que la normativa disciplinaria tradicional se ha quedado corta en la descripción de las conductas jurídicamente reprochables que pueden presentarse en torno a un proceso reeleccionista, es lógico que el legislador disponga una regulación especial en la materia.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES Y REELECCION PRESIDENCIAL INMEDIATA-Acceso a medios de comunicación

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES Y REELECCION PRESIDENCIAL INMEDIATA- Limitación del uso de bienes del Estado

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES Y REELECCION PRESIDENCIAL INMEDIATA- Financiación de campañas políticas

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES Y REELECCION PRESIDENCIAL INMEDIATA- Participación en política de servidores públicos

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES Y REELECCION PRESIDENCIAL INMEDIATA- Ejercicio de la actividad gubernamental en el marco de un proceso reeleccionista

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Alcance

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Concepto de campaña presidencial

CAMPAÑA PRESIDENCIAL EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-No participación o apoyo de miembros de grupos irregulares al margen de la ley

El principio democrático exige que en la contienda electoral sólo puedan participar en condiciones de igualdad quienes han renunciado definitivamente a la violencia. Por lo mismo, y en razón a que la función básica de la Constitución de 1991 es la de ser un pacto de paz fundado en el respeto la pluralidad de ideas y proyectos políticos, en las elecciones sólo pueden intervenir quienes hayan dejado definitivamente las armas. Por lo tanto, no podrán participar ni brindar apoyo a ninguno de los candidatos los miembros de grupos irregulares al margen de la ley que no se hayan reincorporado plenamente a la vida civil. Así las cosas, dado que en el proyecto de ley abajo examen no se hace esta previsión, en la parte resolutiva de la presente decisión, se condicionará en este sentido la constitucionalidad del inciso 1° del artículo 2°. Con fundamento en las consideraciones anteriores, el inciso 1° del artículo 2° será declarado exequible, en el entendido según el cual no podrán participar en el conjunto de actividades de campaña, ni brindar apoyo, los miembros de los grupos armados al margen de la ley o pertenecientes a grupos que no se han reincorporado plenamente a la vida civil, conforme a la ley. Excepto la expresión "de la Presidencia de la República" contenida en este mismo inciso, que se declarara inexequible.

CAMPAÑA PRESIDENCIAL EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Duración

Es menester distinguir entre lo que es la campaña presidencial propiamente tal, definida en su concepto en el inciso primero de la norma bajo examen, que según el segundo inciso del artículo 2° del proyecto de ley tiene una duración máxima de cuatro meses para todos los candidatos inscritos incluido el candidato presidente, de las actividades de simple proselitismo político; éstas están abiertas en cualquier tiempo a todos los ciudadanos que aspiren a ser candidatos, quienes pueden desarrollar actividades de tipo político por fuera de ese período de cuatro meses; excepto el Presidente y el Vicepresidente de la República, quienes, de conformidad con lo establecido en la Constitución, sólo puede llevar a cabo actividades políticas dentro del término de cuatro meses de la campaña presidencial. En efecto, los límites a las actividades políticas de estos dos funcionarios no pueden ser convertidos por el legislador estatutario en restricciones aplicables también a los demás candidatos presidenciales que no han tenido las mismas ventajas derivadas de ejercer la jefatura de estado. Por lo tanto, el plazo de cuatro meses para realizar actividades de campaña electoral no puede ser interpretado como un impedimento para que los candidatos que no son funcionarios públicos puedan hacer proselitismo político antes de esa fecha en ejercicio de sus libertades democráticas.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Actividades que se entienden como campaña presidencial/ **PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-**Definición de promoción política/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-**Definición de propaganda electoral

La disposición señala que se entienden como "actividades de campaña presidencial", de un lado la promoción política, y de otro la propaganda electoral a favor de un candidato a la Presidencia de la República. La promoción política es definida como "la divulgación de la propuesta de gobierno o proyecto político del candidato". La propaganda electoral como "el conjunto de actividades políticas realizadas con la finalidad directa de convocar a los electores a votar en favor de un candidato". Así las cosas, la diferencia entre los dos conceptos sería que la promoción política tiende a hacer conocer, de manera concreta, el proyecto o programa gubernamental que se propone a los electores. Su objetivo sería entonces la difusión de la plataforma ideológica que soporta la candidatura, y los principales planes y programas que el postulante, consecuente con aquel fundamento, pretendería llevar a cabo durante el cuatrienio presidencial correspondiente, así como el señalamiento de los medios jurídicos y materiales de la acción gubernamental en dicho lapso. Al paso que la propaganda electoral no está circunscrita a la difusión de esta plataforma de gobierno, sino de manera general a cualquier actividad que promueva el voto por un candidato en particular. A juicio de la Corte, la disposición bajo examen se ajusta a la Constitución, en cuanto solamente pretende precisar el contenido de las actividades que usualmente se encuentran involucradas en lo que se conoce como campaña presidencial.

CAMPAÑA DE REELECCION PRESIDENCIAL EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES- Momento a partir del cual empiezan a operar restricciones para el presidente

y vicepresidente de la República/**CAMPAÑA DE REELECCION PRESIDENCIAL EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-**Duración de normas restrictivas

Al resolver la duda relativa al momento en que deben empezar a operar las normas especiales previstas para cuando el Presidente aspira a la reelección inmediata, es decir al entrar a resolver si tales normas restrictivas entran a regir cuando él postula o presenta su candidatura, o si se comienzan a aplicar cuando la inscribe formalmente, la Corte encuentra que la interpretación que mejor garantiza los postulados de la democracia es aquella que indica que, en principio, desde que el presidente manifiesta su interés en inscribirse como candidato, deben operar las restricciones previstas en aras de la transparencia y la igualdad electoral. No obstante, esta postura garantista debe acompasarse con criterios de razonabilidad, que atiendan a que la gestión gubernamental no puede paralizarse por completo ni disminuirse durante lapsos temporales exageradamente extensos, ya que las autoridades administrativas deben contar con instrumentos adecuados para el ejercicio de sus funciones en aras del bien común. En cuanto a la duración de las restricciones establecidas en la ley en aras de la igualdad electoral, la Corte detecta que, en todo caso, el término de aplicación de las normas restrictivas es razonable, pues sólo empieza a correr seis (6) meses antes de la primera vuelta de la elección presidencial, dado que este es el momento a partir del cual el presidente puede hacer explícito en forma solemne su interés en ser reelegido en forma inmediata. A juicio de esta Corporación, implica lo siguiente: (i) A partir de los seis meses anteriores a la fecha de la elección presidencial, no se pueden destinar ni usar los bienes propios de las funciones públicas, para las actividades de proselitismo político. (ii) A partir de esa fecha, tampoco se pueden usar los privilegios de acceso oficial a la televisión y la radio. (iii) En el mismo sentido, durante ese mismo lapso de seis meses, la publicidad institucional del Estado puede continuar, pero sometida a dos restricciones: dicha publicidad estatal no puede ser aumentada durante ese lapso, para evitar ventajas en la divulgación del proyecto político de uno de los candidatos; además, la publicidad del Estado no se podrá utilizar como propaganda política de los candidatos o partidos o movimientos políticos o sociales.

IGUALDAD ELECTORAL EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Intervención presidencial en precampaña política/**IGUALDAD ELECTORAL EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-**Término para que precandidatos distintos al Presidente de la República realicen proselitismo político

No es cierto que no se restrinja en el tiempo la facultad de intervención presidencial, ni tampoco que se permita una "precampaña política" sin la aplicación de las medidas establecidas en la Ley para asegurar la igualdad electoral. Todo lo contrario, la norma sí fija un límite temporal de un mes para la intervención presidencial en la precampaña política, y sí establece que dentro de dicho lapso se apliquen al presidente o al vicepresidente que actúen como precandidatos las mismas reglas que, con miras a garantizar la igualdad electoral, se prevén en el caso en que dichos funcionarios sean candidatos a la

elección presidencial. Por lo mismo, por este aspecto no puede hablarse de que la norma bajo examen obstaculice tal igualdad entre los candidatos. Por tal razón, los reproches de inconstitucionalidad que en este sentido formulan la Defensoría y la Procuraduría no se fundan en razones ciertas, en cuanto no tienen en cuenta lo que la disposición atacada realmente prescribe. En cuanto a la apreciación de la Vista Fiscal según la cual no puede otorgarse un término igual de un mes a los demás precandidatos y al Presidente en ejercicio para la realización del proselitismo al interior del partido, la Corte estima que le asiste razón al señor Procurador. Justamente, si el propósito de la ley es lograr la igualdad electoral, dicha restricción temporal para hacer campaña al interior del partido debe cobijar solamente al presidente candidato, que es quien se encuentra por este aspecto en una posición ventajosa que resulta necesario compensar.

REFORMA POLITICA-Finalidad

MOVIMIENTOS SOCIALES O GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS-Requisito de firmas para inscribir candidato a la Presidencia de la República

Lo que hace el legislador estatutario en el inciso bajo examen no es otra cosa que establecer estos requisitos de seriedad para el caso en que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos sin personería jurídica inscriban candidatos a la Presidencia de la República, evento en el cual les es exigido avalar la inscripción con un número de firmas equivalente al tres (3%) del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República. La norma que se examina busca asegurar el cumplimiento de un apoyo popular mínimo, lo cual resulta acorde con el espíritu del Acto Legislativo 01 de 2003 (Reforma Política), que como es sabido persiguió que los candidatos y las listas que se postularan a las elecciones contaran con un demostrado respaldo popular, a fin de evitar la excesiva fragmentación de la actividad política. El número de firmas que se señala resulta razonable (tres por ciento (3%) del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República), pues se trata de un porcentaje relativo a los comicios presidenciales y no congresuales, por lo cual es adecuado a las circunstancias.

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Periodo de inscripción a la Presidencia de la República

Si bien el artículo 8° bajo examen no se refiere a las fechas concretas en las cuales deben desarrollarse las elecciones para Congreso o para presidente de la República, pues sólo indica cuál es el término dentro del cual pueden ser inscritos los candidatos para las elecciones presidenciales y vicepresidenciales, el juego de esta norma y de lo dispuesto por el Código Nacional Electoral en lo relativo a las fechas en las cuales deben llevarse a cabo las elecciones congresuales sí produce el resultado que denuncia el doctor Gaviria Trujillo, es decir sí impide que los partidos o movimientos políticos puedan celebrar consultas populares internas que coincidan con las elecciones a corporaciones

públicas, situación esta que pugna claramente con lo dispuesto por el artículo 107 de la Constitución, conforme al cual los partidos y movimientos políticos, "(p)ara la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos". Por lo anterior, el artículo 8° bajo examen no puede considerarse exequible, sino en el entendido según el cual cuando los partidos o movimientos políticos opten por escoger candidatos de conformidad con el inciso tercero del artículo 107 de la Constitución, se aplicará para la inscripción del candidato el término consagrado en las normas electorales vigentes que disponen que el término para la inscripción de candidatos a la Presidencia de la República, vence a las seis (6) de la tarde el primer lunes del correspondiente mes de abril.

CONSULTAS INTERNAS DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-No coincidencia con elecciones de corporaciones públicas

En cuanto el derecho de los partidos y movimientos políticos de celebrar consultas populares o internas que coincidan con las elecciones a corporaciones públicas es tan solo una opción, pues así se deduce de la simple lectura del artículo 107 constitucional, la Corte aclara que dichas consultas populares pueden llevarse a cabo en fechas que no coincidan con dichas elecciones. En efecto, así emana con toda claridad del texto superior, que al respecto indica literalmente que los partidos y movimientos políticos, "(p)ara la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas".

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Competencia residual y subordinada de reglamentación

LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Declaración de presidente que aspira a candidato presidencial

La Corte no encuentra objeción alguna de inconstitucionalidad a lo dispuesto en el artículo 9º en lo relativo a la necesidad de que se lleve a cabo una manifestación pública y solemne por parte del Presidente o el Vicepresiedente de la República de su interés de presentarse como candidatos, seis meses antes de la votación en primera vuelta, pues el adecuado desarrollo de una democracia que permite la consulta interna de los partidos, movimientos y grupos políticos para la selección de sus candidatos, y a la vez la reelección presidencial inmediata, exige que si el primer mandatario o el vicepresidente desean postular sus nombres para la siguiente contienda electoral para proveer esos mismos cargos, lo hagan saber no sólo a su partido, para los anteriores efectos de la consulta, sino a la Nación en general y a los posibles contendores de otros partidos, como un modo de satisfacer el derecho de los ciudadanos a la información sobre un dato que es públicamente relevante, dentro del natural funcionamiento de un sistema presidencial que admite reelección inmediata. Por las razones expuestas, y dado que la lectura de la norma que ahora se analiza ha dado lugar a interpretaciones diversas a la anterior, se declarará la exequibilidad el artículo 9º, en el entendido según el cual, desde el momento en

el cual el Presidente o el vicepresidente de la República declaran públicamente y por escrito su interés de presentarse como candidatos, seis (6) meses antes de la votación en primera vuelta, quedan sujetos a las restricciones y prohibiciones contenidas en los artículos 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 38 y 40 del Proyecto de Ley.

EQUIDAD EN CAMPAÑA ELECTORAL-Concepto

FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES-Mecanismos para garantizar el equilibrio

FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES-Sistema de financiación igualitario/**FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES-**Sistema de financiación proporcional/ **FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES-**Aplicación de sistemas de financiación con fórmulas mixtas

FINANCIACION DE CAMPAÑA PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCION POLITICA-Consagración de sistema de financiación estatal proporcional morigerado por el principio de igualdad electoral

El sistema colombiano acogido por la Constitución, amén de que establece límites y regulaciones a las contribuciones particulares, prima facie consagra un sistema de financiación estatal proporcional, vinculado a la cantidad de votos obtenidos por el candidato. No obstante, como se verá adelante, para el caso de las campañas presidenciales esta regla general se ve morigerada por el principio de igualdad electoral. La Corte detecta que existen dos reglas constitucionales que disponen una manera diferente de financiar las campañas presidenciales, pues una (el Art. 152) exige financiarlas en términos de igualdad, al paso que la otra (el Art. 109) determina financiarlas mediante el sistema de reposición de votos, es decir en proporción directa al número de votos obtenidos, con lo cual unos partidos obtendrían más financiación que otros; por lo cual a la hora de regular el asunto, el legislador estatutario está en el deber de lograr la proyección armónica de ambas disposiciones superiores en las normas legales.

FINANCIACION DE CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Normas constitucionales que debe tener en cuenta el legislador estatutario en la regulación

FINANCIACION ESTATAL PREVIA EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Procedencia

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Sistema de reposición de votos/**FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES-**Sistema de reposición de votos/**IGUALDAD ELECTORAL Y FINANCIACION DE CAMPAÑA PRESIDENCIAL-**Entrega de anticipos no descontables

La Corte entiende que la ley estatutaria sobre garantías electorales en la campaña presidencial no puede desarrollar aislada y únicamente la regla constitucional relativa a la financiación pública mediante el sistema de reposición de votos, sino que tiene que encontrar la manera de armonizar tal mecanismo con el principio de igualdad electoral, de manera que les sea posible a todos los candidatos presidenciales adelantar campañas en condiciones financieramente equitativas. Una de esas fórmulas es la acogida por el proyecto que se examina que, como se verá, consiste en la previsión de anticipos no descontables posteriormente, es decir sin vinculación directa con el número de votos obtenidos por la campaña. Mientras tales anticipos no descontables observen parámetros de proporcionalidad cuantitativa, y sólo se entreguen a aquellas candidaturas que cumplen con los requisitos que demuestran que el partido postulante cuenta con un mínimo de respaldo popular, contribuyen a satisfacer la exigencia de igualdad electoral que el legislador debe garantizar. Eso si, la cuantía de financiación pública no comprendida en el anticipo no descontable debe establecerse en proporción directa al número de votos obtenidos, a fin de respetar el mandato constitucional sobre financiación mediante el mecanismo de reposición de votos.

FINANCIACION DE CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Requisitos para acceder a la financiación estatal previa

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Respaldo popular del candidato presidente como requisito para acceder a la financiación estatal

Para la Corte, el respaldo popular que deben acreditar los candidatos para tener derecho a la financiación pública debe otorgarse a todos ellos en condiciones de igualdad, y la disposición anteriormente examinada así lo hace. Establecer mayores exigencias para el candidato presidente, con fundamento en que su condición de tal lo hace más conocido, pidiéndole que certifique un mayor respaldo popular que el que se exige certificar a los demás candidatos, introduce un factor de discriminación en las condiciones de acceso a la financiación pública que carece de un fundamento fáctico suficiente; en efecto, el solo hecho de ser el primer mandatario no hace que el candidato presidente goce de mayor o menor popularidad que sus contrincantes y que por ello las exigencias relativas al respaldo popular deban ser diferentes.

CAMPAÑA PRESIDENCIAL EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Financiación preponderantemente estatal

El artículo 109 superior prescribe que "las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales...". La norma superior no indica de manera asertiva, como sí lo hace la disposición bajo examen, que esta financiación pública de las campañas tenga que ser preponderante. Empero, el parágrafo transitorio del artículo 4° del Acto Legislativo 02 de 2004 dispuso que el Gobierno Nacional o los

miembros del Congreso debían presentar, antes del 1° de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrollara, entre otras materias, la relativa a la "financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales". Por lo anterior, la Corte encuentra que la financiación preponderantemente pública de las campañas presidenciales se ajusta a la Constitución.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Beneficios para candidatos que reúnen requisitos para acceder a la financiación estatal previa

CAMPAÑA PRESIDENCIAL EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Anticipo en primera vuelta

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Razonabilidad de la cuantía del anticipo

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Distribución del anticipo entre gastos de propaganda y otros gastos

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Forma de pago del anticipo

CAMPAÑA PRESIDENCIAL EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Anticipo en segunda vuelta

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Pago por reposición de votos

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Condición para obtener sumas por reposición de votos después de las elecciones

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Póliza o garantía prendaría para asegurar la devolución del anticipo en caso de no cumplir condición/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-**Repetición del Estado en caso de hacerse efectiva póliza o garantía prendaría

Dado que si el candidato que ha obtenido anticipo para financiar su campaña debe devolverlo si no cumple con la condición de obtener una votación igual o superior al cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados en las elecciones presidenciales, el artículo bajo examen exige que la eventual obligación de devolver los montos entregados como anticipo sea garantizada de una de las siguientes maneras: (i) "mediante póliza o garantía a favor del Estado, expedida por una entidad financiera privada"; o (ii) mediante pignoración de recursos ciertos por parte del partido que avala al candidato.

La Corte no encuentra en lo anterior reparo de inconstitucionalidad alguno. Se trata de un mecanismo proporcionado y adecuado para asegurar la devolución de los recursos públicos. Finalmente, el aparte bajo examen del artículo 11 dispone que en caso de no cumplirse la condición requerida para tener derecho a la financiación pública, y que por tal razón la póliza o garantía antes comentada tenga que hacerse efectiva, el Estado repetirá contra el partido o movimiento político que avaló el candidato, contra el candidato, contra el tesorero, el gerente de campaña y los integrantes del comité financiero de la campaña presidencial, quienes se registrarán como tales al momento de la inscripción del gerente de campaña. Observa la Corte que la anterior previsión no observa parámetros de razonabilidad. En efecto, si la póliza o garantía debe ser expedida a favor del Estado por una entidad financiera privada, no existe razón para que en caso de que ella se haga efectiva, el Estado repita contra el partido o movimiento político que avaló el candidato, contra el candidato, contra el tesorero, el gerente de campaña y los integrantes del comité financiero de la campaña presidencial. Ciertamente, lo que procedería sería que la entidad financiera privada, y no el Estado, repitieran en contra de estas personas jurídicas o privadas.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Beneficios para candidatos que no reúnen los requisitos para acceder a financiación previa

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Devolución de recursos recibidos del Estado por renuncia de candidato

Conforme a lo dispuesto por el segundo parágrafo del artículo 11, el candidato presidencial que haya accedido a la financiación estatal previa y retire su nombre o desista de su candidatura antes de las elecciones en primera vuelta, deberá devolver la totalidad de los recursos recibidos de parte del Estado, dentro de los quince (15) días siguientes a su retiro. "De no ser así, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, procederán judicialmente contra el candidato, su campaña presidencial, el Gerente de su campaña, los integrantes del Comité Financiero de su campaña y los Partidos o Movimientos Políticos que lo hayan inscrito." La Corte entiende que el propósito legislativo subyacente a esta norma es dar garantía de seriedad al debate electoral, evitando que personas sin aspiraciones o posibilidades reales de llegar a resultar elegidas utilicen los recursos públicos con fines distintos al de una verdadera postulación de candidatura presidencial. No obstante, la norma contenida en este segundo parágrafo omite indicar que la póliza que el candidato con derecho a financiación previa debió constituir como requisito para acceder tal anticipo debe hacerse efectiva por parte de las autoridades competentes, con lo cual parece indicar que, antes de proceder a ello, tales autoridades deberían dirigirse judicialmente contra el candidato, su campaña presidencial, el Gerente de su campaña, los integrantes del Comité Financiero de su campaña y los Partidos o Movimientos Políticos que lo hayan inscrito. Como tal interpretación es contraria al principio de razonabilidad en el manejo de los recursos públicos, el parágrafo 2° del artículo 11 será declarado exequible, el entendido según el cual el Ministerio de

Hacienda y Crédito Público y la Registraduría del Estado Civil están obligados a hacer efectiva la póliza o garantía correspondiente al candidato presidencial a favor del Estado.

TOPE MAXIMO DE GASTOS DE CAMPAÑA-Objetivos

Los topes máximos de gastos en campañas políticas constituyen una medida que persigue varios objetivos dentro del contexto de los regímenes democráticos. Uno de ellos es reducir las disparidades de recursos entre los partidos, movimientos o grupos, favoreciendo con ello la igualdad electoral. Otro es controlar los aportes privados y con ello la corrupción que puedan aparejar.

TOPE MAXIMO DE GASTOS DE CAMPAÑA EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Aplicación respecto del presidente candidato/**TOPE MAXIMO DE GASTOS DE CAMPAÑA PRESIDENCIAL-**Candidatos distintos al presidente y vicepresidente de la República

Visto que la Carta otorga al legislador la posibilidad de establecer topes máximos de gastos en las campañas presidenciales, la Corte encuentra que el primer inciso del artículo 12 se adecua a los postulados de la Constitución, en cuanto fija tales topes. No obstante, en lo que se refiere al monto señalado como límite, observa lo siguiente: La cifra señalada como tope (diez mil millones de pesos ($10.000.000.000) para la primera vuelta, incluyendo dentro de ella tanto los recursos públicos como los privados, significa un recorte al monto máximo de gastos en primera vuelta que fue autorizado para la campaña presidencial de 2002. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 670 de 2001, emanada del Consejo Nacional Electoral, los topes de financiación para esa campaña en la primera vuelta ascendieron a la cifra de catorce mil millones de pesos ($14.000´000.000.00). Así pues, los diez mil millones de pesos que menciona la norma bajo examen constituyen una suma inferior a la de la campaña presidencial de 2002. Esta reducción, a juicio de la Corte, en el caso de la campaña adelantada por el candidato presidente busca compensar las ventajas que tiene quien ha ejercido durante cerca de cuatro años la Presidencia de la República, y desde este punto de vista es un mecanismo adecuado para desarrollar el literal f) del artículo 152 superior, conforme al cual al legislador estatutario compete regular "(l)a igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley". Empero, estos límites no pueden ser convertidos por el legislador estatutario en restricciones aplicables también a los demás candidatos presidenciales que no han tenido las mismas ventajas derivadas del ejercicio de la jefatura de Estado. En tal virtud, el primer inciso del artículo 12 bajo examen será declarado exequible en el entendido según el cual cuando se trata de candidatos que no sean el Presidente de la República o el Vicepresidente, el tope de gastos de las campañas presidenciales del año 2006, en la primera vuelta, será el establecido en la Resolución 670 de 2001 del Consejo Nacional Electoral para las elecciones del año 2002.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Cláusula de actualización monetaria

FINANCIACION DE CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Monto máximo de contribuciones o donaciones de particulares/**FINANCIACION ESTATAL DE CAMPAÑA PRESIDENCIAL**-No obtención de aportes particulares voluntarios/**IGUALDAD ELECTORAL EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-**Desconocimiento al fijar tope de donaciones privadas dependiendo si es persona natural o jurídica

La Corte no encuentra objeción en que el proyecto de ley que examina permita que el Estado llegue a financiar enteramente las campañas presidenciales, cuando ellas no obtienen aportes particulares voluntarios, ni que se fije en un 20% el tope de las donaciones privadas. En efecto, este límite no afecta el mandato constitucional según el cual la financiación de las campañas debe ser preponderantemente estatal. No obstante, no se ajusta a la Constitución el que el proyecto de ley permita que las personas jurídicas hagan aportes a las campañas presidenciales, y menos que lo hagan hasta llegar a un tope del 4% de los gastos de las mismas. Esta posibilidad, a su parecer, resulta contraria al principio superior de igualdad electoral que debe presidir las campañas para la primera magistratura del Estado, porque admite que personas naturales con cuantiosos recursos económicos, a través de personas jurídicas, realicen aportes a las campañas, por encima del tope aplicable a las personas naturales. Además, en un régimen democrático, los derechos políticos, entre ellos el de participación política ejercido al apoyar las campañas electorales, se reconocen solamente a las personas naturales; finalmente, la posibilidad de que las personas jurídicas efectúen contribuciones a un Presidente candidato distorsiona el equilibrio que ha de imperar en las reglas de juego adoptadas por el legislador estatutario, para promover la equidad en un contexto en el cual es posible la reelección.

CAMPAÑA PRESIDENCIAL EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Administración de recursos

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Exención del impuesto a las transacciones bancarias

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Designación del gerente de campaña

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Designación de subgerentes regionales de campaña

CIUDADANO EXTRANJERO-Prohibición de ser designado como gerente de campaña política/**SERVIDOR PUBLICO**-Prohibición de ser designado como gerente de campaña política

El artículo 16 establece que ningún servidor público o ciudadano extranjero puede ser designado gerente de campaña, lo cual resulta acorde con el hecho de que, al declararse la inexequibilidad del artículo 37 del proyecto de ley de la

referencia, la participación en política para dichos servidores ha quedado restringida. Por ello, la prohibición contenida en el artículo 16 es exequible. En lo que toca con los extranjeros, la Corte Constitucional considera que la restricción contenida en la norma es exequible, pues, atendiendo al hecho de que el ejercicio de los derechos políticos se encuentra reservado a los nacionales que pueden ejercerlos (Art. 40 C.P.), la asignación del mayor cargo administrativo de una campaña presidencial debe estar reservado a un ciudadano colombiano. La reserva que por esta disposición se impone tiene sentido constitucional en la medida en que, aunque el cargo es de naturaleza administrativa, el mismo es el de máxima jerarquía en la institución política, lo que de todas maneras lo compromete con los fines políticos de la campaña.

CAMPAÑA PRESIDENCIAL EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Obligación de llevar libros de contabilidad

La Corte Constitucional entiende que la norma bajo estudio refleja un legítimo interés -impuesto desde la misma base de la democracia- por garantizar la transparencia en el manejo de los recursos de las campañas políticas, en un esfuerzo que busca impedir la repetición de episodios que marcaron negativamente la historia nacional. Así se lo autoriza, además, el artículo 109 constitucional, al prever que los "partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos", norma que no sería posible si las campañas no llevaran la contabilidad de los mismos.

INFORMACION PUBLICA-Definición

INFORMACION SEMIPRIVADA-Definición

INFORMACION PRIVADA-Contenido

DERECHO A LA INTIMIDAD Y CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Norma que permite al Consejo Nacional Electoral revisar documentos relacionados con la financiación

Como la información relacionada con los aportes y contribuciones, así como los créditos, recibidos por las campañas políticas involucra directamente el interés público derivado posiblemente de la tergiversación de los medios económicos dispuestos para competir por el cargo de Presidente de la República- la misma es de naturaleza semi privada, por lo que puede ser solicitada por una autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones, la cual, para el caso, es el Consejo Nacional Electoral. Así, la norma que permite al Consejo Nacional Electoral revisar los documentos relacionados con la financiación de las campañas es exequible, pues, además de que persigue un fin legítimo, y dicho fin se encuentra justificado (art. 109 C.P.), la norma afecta proporcionalmente el derecho a la intimidad de los particulares en cuanto que se dirige al conocimiento oficial de información semi privada. Para culminar la idea, sea pertinente agregar que la transparencia y la legitimidad del soporte económico de las campañas no sólo corresponde al partido o movimiento social

o político, o al grupo de personas que la promueven, sino a los ciudadanos que se comprometen con ellas mediante sus contribuciones, pues sólo así es posible entender un ejercicio transparente de la democracia y un ejercicio legítimo de la participación política.

CAMPAÑA PRESIDENCIAL EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Obligación de crear sistema de auditoría interna

AUDITORIA EXTERNA DE CAMPAÑAS POLITICAS- Complementación con el control fiscal de la Contraloría General de la República

Esta Corporación considera que la revisión fiscal a cargo de este órgano de control es de estirpe constitucional y no puede ser desconocida por norma de inferior jerarquía, por lo que, al margen de que la presencia de la Contraloría no sea mencionada en el proyecto de ley de la referencia, la norma que consagra la necesidad de una auditoría externa en las campañas políticas que recibe aportes públicos debe entenderse complementada con el control que está llamado a adelantar el órgano oficial de fiscalización del Estado.

AUDITORIA EXTERNA DE CAMPAÑAS POLITICAS-Financiación

CAMPAÑA PRESIDENCIAL EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Responsabilidad del auditor por irregularidades que no informe al Consejo Nacional Electoral

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Responsabilidad de la auditoria externa de los recursos de financiación de los partidos y movimientos políticos

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Funciones

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Facultad de reglamentación

AUDITORIA EXTERNA DE CAMPAÑAS ELECTORALES- Complementación con el control fiscal

CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Rendición pública de cuentas

FINANCIACION DE CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Inspección y vigilancia

SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS SOBRE FINANCIACION DE CAMPAÑAS-No tipificación explicita y detallada de faltas sancionables

El Procurador General sostiene que la norma es inexequible por cuanto el legislador estatutario incurrió en una omisión legislativa al no desarrollar los

lineamientos generales del régimen sancionatorio en la materia, ya que no identificó "cuáles son las faltas, cuáles las sanciones y cuáles los criterios para la graduación y la imposición de las sanciones, dejando una potestad abierta al Consejo Nacional Electoral". En primer lugar, esta Corporación debe precisar que el artículo 21 del proyecto de ley sí señala las sanciones que el Consejo Nacional Electoral puede imponer en materia de vulneración de normas sobre financiación de campañas. Estas son las enlistadas en los cuatro numerales del mismo artículo. En segundo término, es importante recordar que el derecho sancionatorio de la administración recibe los principios generales del derecho penal, pero los aplica mutatis mutandi, es decir, con ciertas variaciones. La falta de definición de las conductas que merecen la sanción del Consejo Nacional Electoral, prevista en el artículo 21 del proyecto de ley, no implica la indefinición de las conductas reprochables, pues, por remisión a las disposiciones de la misma ley que describen los comportamientos a que deben acogerse los partidos, movimientos y candidatos, es posible determinar a la Administración cuáles son las faltas contra el régimen. En este sentido, no es inconstitucional que el legislador no haya fijado de manera explícita y detallada las faltas sancionables, pues ellas, tal como ocurre con las demás sanciones administrativas, se derivan de las obligaciones contenidas en el proyecto de ley de la referencia.

SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS SOBRE FINANCIACION DE CAMPAÑAS-Evaluación de la gravedad de la falta/**PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY EN DERECHO SANCIONATORIO-**Evaluación de la gravedad de la falta por la administración/**PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS SOBRE FINANCIACION DE CAMPAÑAS/DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS SOBRE FINANCIACION DE CAMPAÑAS-**Deber del Consejo Nacional Electoral de regular previamente los criterios para valorar la gravedad de las faltas

En cuanto al hecho de que el legislador no haya definido la gravedad de las faltas y, por tanto, no haya definido criterios para la imposición de las sanciones, la Corte encuentra lo siguiente. En primer lugar, es indispensable precisar que las sanciones que el Consejo Nacional Electoral puede imponer en esta materia son las provenientes de conductas relacionadas con el régimen de financiación de campañas. Esta aseveración delimita con precisión el campo de acción de esta potestad sancionatoria. En segundo lugar, el hecho de que el Legislador haya establecido un orden en la aplicación de las faltas indica que la ley sí señaló una escala de proporcionalidad de la sanción que debe aplicarse acorde con la gravedad de la falta. El hecho de que el numeral 3º del artículo 21 señale una falta específica para una conducta específica, que es la superación de los topes de financiación fijados por el proyecto de ley de la referencia, permite inferir que las faltas de menor entidad deben ser sancionadas de conformidad con los dos primeros numerales del artículo. Para la Corte es claro que la potestad de evaluación de la gravedad de la falta debe dejarse a juicio de la Administración, pues sólo ella tiene conocimiento inmediato de la dimensión y repercusiones de la conducta reprochable. Por ello no resulta violatorio del principio de reserva de ley en materia sancionatoria

que la Administración evalúe la gravedad de la conducta e imponga las sanciones dentro del marco establecido por el legislador, pues con que la ley haya determinado las faltas y las sanciones se entiende satisfecho el principio de legalidad. No obstante, en aras de garantizar el debido proceso de los destinatarios de la norma, esta Corte considera indispensable que el Consejo Nacional Electoral, en desarrollo de la potestad aquí mencionada, fije, de manera previa, mediante regulación general y abstracta, conocida a priori por todos los individuos, cuáles son los criterios que se tendrán en cuenta para valorar la gravedad de las faltas.

SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS SOBRE FINANCIACION DE CAMPAÑAS-Naturaleza de las faltas

DERECHO PENAL Y DERECHO SANCIONATORIO-Diferencias

SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS SOBRE FINANCIACION DE CAMPAÑAS-No congelación de dineros girados como anticipo

Esta Corporación considera que, en aras de garantizar la efectiva participación en política de las campañas y el normal desenvolvimiento de las elecciones, el Consejo Nacional Electoral no puede determinar la congelación de los dineros que han sido girados como anticipo para financiar las campañas presidenciales. El Consejo Nacional Electoral puede ordenar la congelación de los dineros que deban ser girados en la etapa de reposición de votos, pues es claro que si las campañas no han recibido los anticipos, es improbable que incumplan con las normas sobre financiamiento fijadas por el legislador. Así, el incumplimiento de las normas sobre financiación estatal sólo parece verificable una vez las campañas han recibido el anticipo por concepto de financiación estatal, por lo que permitir al Consejo Nacional Electoral que congele esta porción de financiación parece desproporcionado. En estos términos, es claro que los dineros que el Consejo Nacional Electoral puede congelar por concepto de incumplimento de las normas sobre financiación, son aquellos que la campaña podría recibir en la etapa posterior de reposición, no en la previa del anticipo.

SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS SOBRE FINANCIACION DE CAMPAÑAS-Devolución total o parcial de dineros en caso de superación de topes

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS SOBRE FINANCIACION DE CAMPAÑAS-Pérdida del cargo según procedimiento contemplado para las investigaciones y juicios por indignidad política

El numeral 4º del artículo 21 consagra una causal de indignidad justificativa de la pena de destitución del empleo que el Senado de la República puede aplicar al Presidente de la República en virtud de lo establecido en los artículos 174 y 175 de la Constitución Política. Aunque en el caso del numeral 4º del proyecto de ley la norma se refiere al candidato electo, y el artículo constitucional hace

referencia al Presidente de la República, la Corporación considera válido que también el ganador de las elecciones quede sometido a dicha sanción, pues, en últimas, su victoria lo autoriza para ocupar el cargo y no sería lógico que el Congreso tuviera que esperar a la posesión para iniciar el proceso por indignidad en su contra. A lo anterior, esta Corte debe agregar que lo previsto en el numeral 4º del artículo 21 del proyecto no puede imponerse como consecuencia de cualquier irregularidad que tenga lugar en la financiación de la campaña presidencial, como podría entenderse de una lectura desprevenida de la norma. En efecto, siendo la sanción más severa de cuantas consagra el artículo en mención, es entendible y razonable que el candidato elegido a la presidencia sólo pueda ser objeto de pérdida del cargo por afrenta gravísima contra el régimen de la financiación de las campañas. Aunque, como es lógico, el Congreso determinará la gravedad de la falta, el principio de proporcionalidad impone que la sanción allí prevista no sea aplicada sino por agresiones de magnitud significativa contra el régimen de financiación de campañas.

DENUNCIA POR VIOLACION DE TOPES DE CAMPAÑA-Término para presentarla/**ACCION POPULAR-**Procedencia por violación de topes de campaña/**JUICIO FISCAL-**Procedencia por violación de topes de campaña

Para la Corte es claro que un término de un mes constituye un plazo prudencial dentro del cual puede impugnarse la elección presidencial por superación del tope de financiación, pero que un término superior comprometería la institucionalidad en tanto que mantendría evidente incertidumbre sobre la provisión del cargo más importante del poder Ejecutivo. Ahora bien, en el evento de que se considere que dicho lapso no sólo se predica de la denuncia por exceso de topes en la campaña del presidente electo, sino de las demás campañas presidenciales, la Corte considera que los treinta días señalados determinan la competencia del Consejo Nacional Electoral para imponer las sanciones previstas pero no elimina la procedencia de acciones distintas destinadas a proteger los intereses vulnerados por la superación de dichos topes. En efecto, la interpretación de la Corte indica que, pasados los treinta días desde la elección del presidente, el Consejo Nacional Electoral pierde competencia para recibir las denuncias por violación a los topes de financiación de las campañas, pero la ciudadanía y las entidades de control conservan las competencias asignadas para regular el manejo adecuado de los dineros públicos comprometidos. Los ciudadanos, entonces, podrían iniciar acciones populares para reponer la agresión contra los intereses públicos, al tiempo que la Contraloría podría iniciar los correspondientes juicios fiscales por responsabilidad de este tipo.

ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Concepto

ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Bien público inenajenable e imprescriptible de la Nación

ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Igualdad de oportunidades para acceder a su uso

LIBERTAD DE EXPRESION, INFORMACION Y PRENSA-Carácter preferente no implica que sean absolutos

LIBERTAD DE PRENSA-Regulaciones específicas que legitiman ciertas intervenciones del Estado

ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACION EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Distribución equitativa de los espacios de radio y televisión/**INTERPRETACION SISTEMATICA**-Aplicación

La Corte encuentra legítimo que el legislador disponga de una distribución equitativa entre los candidatos a la presidencia, de los espacios de transmisión que usen el espectro electromagnético. En este punto, a pesar de la aparente falta de claridad del inciso primero de la norma, que no establece si esos minutos se garantizan para cada candidato diariamente, de manera que cada uno pueda contar con dos y cuatro minutos por día, o si dichos minutos de transmisión se distribuyen a lo largo de los días de la semana entre los candidatos a la presidencia, esta Corporación entiende, acudiendo a la interpretación sistemática de la norma y a que la segunda parte del inciso asigna al Consejo Nacional Electoral la distribución por sorteo de dichos espacios, a lo largo de los días hábiles de la semana, que cada candidato contará con dos minutos televisivos y cuatro minutos radiales, en los días hábiles de la semana, cada vez que se haya agotado la ronda de transmisión de todos los candidatos inscritos. Así, por ejemplo, si los candidatos inscritos son nueve, cada candidato contará con la cuota de transmisión indicada en el artículo 22, cada décimo día hábil. En este entendido, es legítimo, por ser necesario, que el Consejo Nacional Electoral distribuya equitativamente los espacios entre los distintos candidatos. Además, es concordante con el mismo artículo 22 que dichas transmisiones se suspendan ocho días antes de las elecciones. Sobre este particular, no obstante, la Corte se ve en la obligación de precisar que la distribución de los espacios televisivos y radiales prevista por el artículo 22 debe entenderse también vigente para la segunda vuelta -si la hubiera- pues, además de que no tendría sentido que los candidatos perdieran la oportunidad de exponer su campaña política en la segunda vuelta, cuando más cerca están de la disputa por la presidencia, es claro que el discurso político puede variar en esta etapa de las elecciones, lo cual justifica que los competidores conserven la posibilidad de exponerlo a la opinión pública.

ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACION EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Prohibición para el candidato presidente de interrumpir la programación televisiva

Es claro que como la voluntad de volver a ser elegido no puede determinar un incremento en el acceso del Presidente a los medios de comunicación, aquel no podrá utilizar la facultad que de interrumpir la programación habitual de televisión para transmitir discursos presidenciales durante el lapso de 60 días previsto en el artículo 22. Lo anterior porque, aunque el Presidente candidato tiene el derecho a disfrutar de los mismos espacios televisivos que sus contrincantes, para exponer su plan de gobierno, no resulta factible que dicho

funcionario se aproveche de la potestad que le confiere la citada ley para incrementar su figuración pública. La Corte declarará exequible la norma citada, pero con la condición de que se entienda que durante los sesenta días a que hace referencia la norma, el Presidente candidato no podrá interrumpir la programación de televisión.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Competencia para regular los elementos técnicos, logísticos y organizativos de cualquier producción y emisión televisiva/**CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-**Regulación de participación de partidos en medios de comunicación del Estado

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Fijación de espacios utilizables por partido político

ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACION EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Asunción de los costos de producción de las transmisiones
ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACION EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Necesidad de concepto previo y vinculante del Consejo Nacional Electoral para la distribución de espacios radiales

La Corte no encuentra objeción al hecho de que los costos de producción de las transmisiones corran a cargo de las campañas, habida cuenta de que la financiación preponderantemente estatal de las mismas está destinada, precisamente, a cubrir estas erogaciones. Tampoco considera contrario a la Carta que el Consejo Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Televisión acuerden, de conformidad con sus competencias respectivas, la forma de distribuir los espacios en televisión, y que lo propio suceda con el Ministerio de Comunicaciones, en tratándose de la distribución de los espacios en medio radial. Así pues, lo que en este caso debe reconocerse es que la ley ha dispuesto la atención mancomunada de una necesidad pública, respetando las competencias correspondientes de las entidades públicas que coinciden en la prestación de este servicio. No obstante lo anterior, es claro que el Ministerio de Comunicaciones, como organismo integrante del Ejecutivo central, carece de la independencia necesaria para regular con neturalidad la distribución de los espacios radiales a que se refiere la norma. Por ello, en aras de garantizar la transparencia y el manejo equitativo y neutral de los mismos, esta Corte considera que, en el caso de los espacios que el Ministerio de Comunicaciones debe reservar previo concepto del Consejo Nacional Electoral, la necesidad de que la regulación parta de una autoridad independiente impone que el concepto del Consejo Nacional Electoral sea vinculante para el Ministerio.

ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACION DE MOVIMIENTOS SOCIALES Y GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL

ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACION EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Asignación de espacios en canal institucional y radiodifusora nacional

CANDIDATO PRESIDENTE Y MEDIOS DE COMUNICACION DEL ESTADO-Prohibición de transmitir a través de canales institucionales actos propios de gobierno que puedan malinterpretarse como actos de campaña presidencial

Esta Corporación considera indispensable advertir que una vez el Presidente manifieste su voluntad de ser candidato a la presidencia por un segundo periodo, el mismo no podrá aprovecharse de los canales institucionales para transmitir actos de gobierno o adelantar su campaña política. A la luz de las limitaciones que han sido esbozadas en este proyecto de ley, y que pretenden garantizar el equilibrio informativo entre el Presidente candidato y sus contendores, es claro que el reglamento que regulará la materia debe evitar que el Jefe del Ejecutivo aproveche las ventajas que se derivan de su condición de privilegio para incrementar su figuración en los canales institucionales al servicio del Estado, ni siquiera con el fin de promocionar actos vinculados con el ejercicio de su cargo. La Corte advierte que tal circunstancia no implica, en manera alguna, que el Presidente no pueda realizar ese tipo de actos o que deba abstenerse de llevar a cabo las reuniones que considere necesarias para atender los asuntos propios de su gestión. Lo que la restricción implica es la imposibilidad que tiene el primer mandatario de transmitir por los medios institucionales del Estado, desde que manifiesta su voluntad de ser candidato, actos propios de su gobierno que pudieran ser malinterpretados como actos de la campaña presidencial. Claramente, otros medios de comunicación sociales podrán registrarlos, pero ello en ejercicio de su libertad informativa y con las limitaciones establecidas en otros apartes pertinentes del proyecto de ley.

DERECHO A LA IGUALDAD EN PROPAGANDA ELECTORAL-Inexistencia de trato diferenciado al establecer límites temporales para la contratación de propaganda política/**PROPAGANDA ELECTORAL DEL CANDIDATO PRESIDENTE-**Procedencia

Los dos primeros incisos del artículo 24 regulan los límites temporales de la contratación de propaganda electoral. El Procurador General solicita la declaratoria de inexequibilidad de los mismos porque considera que la posibilidad de contratar espacios para divulgar propaganda electoral únicamente 30 días antes de las elecciones -en televisión- y 3 meses antes -en prensa escrita- no se compadece con el hecho de que el Presidente de la República pueda manifestar su intención de someterse a la reelección presidencial 6 meses antes de las elecciones. Esta Corte debe indicar que, aunque el Presidente puede manifestar su interés reeleccionista seis meses antes de las elecciones, la norma bajo estudio contiene una prohibición general, para todos los candidatos, relativa a la posibilidad de contratar propaganda política, y que dicha prohibición incluye al Presidente de la República, por lo que, en este caso particular, la norma no establece ninguna diferencia de trato respecto de los demás candidatos presidenciales. Ahora bien, es obvio que detrás de la advertencia del Procurador General subyace el reproche de que la figura del Presidente de la República se exhibe constantemente en los medios de comunicación y no requiere de propaganda electoral para hacerse conocer. Esta objeción, sin embargo, no resulta de recibo, pues a pesar de que la figura del Presidente de la República es, por fuerza de la realidad, de público y

generalizado conocimiento, la propaganda electoral que lo promociona no sólo está destinada a la promoción de su imagen, sino, también, a la de su programa político, programa que no va ligado en estricto sentido a los cuatro años de gobierno que lo preceden. Si el reproche del Procurador toma asiento en la certeza de que la imagen presidencial es suficientemente conocida por la comunidad y no requiere, por este aspecto, de propaganda política, entonces habría que concluir que en la campaña presidencial el presidente no tiene derecho a publicidad electoral alguna, lo cual resulta desproporcionado.

LIBRE INICIATIVA PRIVADA EN CAMPAÑA POLITICA-Derecho de las campañas sin financiación estatal a contratar propaganda electoral

Considera la Corte que existe un vicio de inconstitucionalidad es en la limitación que establece la norma, relativa a las campañas que no tienen acceso a la financiación estatal. La primer parte del inciso primero de la norma establece que las campañas presidenciales que tengan derecho a la financiación estatal podrán contratar propaganda electoral en tiempos establecidos, asimilando el derecho a la financiación estatal con la posibilidad de contratar propaganda política. En este sentido, la norma limita la libre iniciativa privada de contratar propaganda política por el hecho de que la campaña a la presidencia no tenga derecho a la financiación pública, lo cual resulta desproporcionado. En efecto, una campaña política puede no tener derecho a financiación estatal, pero no por ello pierde el derecho a contratar propaganda política. La financiación está sujeta a ciertos requisitos legales y de composición de la campaña, pero la posibilidad de contratar propaganda política no tiene más límite que el de la iniciativa privada, que puede ser financiada incluso con recursos propios.

PROPAGANDA ELECTORAL-Término para contratarla

PROPAGANDA ELECTORAL-Inconstitucionalidad de norma que establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público regulará la forma de hacer el pago

PROPAGANDA POLITICA NEGATIVA-Concepto

PROPAGANDA POLITICA NEGATIVA-Legitimidad/**PROPAGANDA ELECTORAL-**Inconstitucionalidad de la prohibición de mensajes alusivos o negativos de los demás candidatos de la campaña

La Corporación reconoce que la propaganda política negativa, siempre y cuando se despliegue dentro de los límites que imponen las conductas delictuales con las que teóricamente podría avecindarse, es plenamente legítima y merece la plena protección del Estado, visto que la misma es manifestación directa del derecho a la libertad de expresión. Estas consideraciones llevan a la Corte a declarar inexequible el inciso cuarto del artículo del 24 del proyecto de ley estatutaria, en cuanto que prohíbe que la propaganda electoral contenga i) mensajes alusivos a otros candidatos, a los ii) distintivos y iii) lemas de sus campañas, y contener mensajes negativos frente a los demás candidatos a las campañas.

SIMBOLOS PATRIOS-Concepto

PROPAGANDA ELECTORAL-Prohibición de utilizar símbolos patrios

El hecho de que el legislador haya prohibido la utilización de los símbolos patrios en el diseño de la propaganda política de los candidatos a la presidencia resulta ser una medida adecuada para evitar que dicha simbología sea objeto de abuso por parte de quienes aspiran a ocupar dicho cargo.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Incompetencia para suspender propaganda política negativa

EMPRESA DEL SERVICIO DE TELEVISION POR SUSCRIPCION-Prohibición de transmitir propaganda política que se exhiba en el exterior

CONCESIONARIOS Y OPERADORES PRIVADOS DE RADIO Y TELEVISION-Obligación de reducir tarifa por transmisión de propaganda política

MEDIOS DE COMUNICACION-Función social/**MEDIOS DE COMUNICACION Y CAMPAÑA POLITICA**-Compromiso con el equilibrio informativo/**MEDIOS DE COMUNICACION Y LIBERTAD DE EMPRESA-**Divulgación de propaganda política/**MEDIOS DE COMUNICACION E IGUALDAD ELECTORAL**-Divulgación de propaganda política

La Corporación considera que la función social que cumplen los medios de comunicación implica un compromiso con el equilibrio informativo en el desarrollo de las campañas políticas, por lo que no resulta constitucional que los medios de comunicación a que se refiere la norma seleccionen los candidatos cuya propaganda política están dispuestos a divulgar. Si el medio de comunicación decide, voluntariamente, no divulgar ninguna propaganda política, esta Corte considera que tal neutralidad debe respetarse, en ejercicio del principio de autonomía e iniciativa privada, además de la libertad de empresa del concesionario u operador. No obstante, si el concesionario opta por publicar propaganda política, así sea en un sólo caso, su deber es extender las condiciones a todos los candidatos que se lo requieran, en condiciones de igualdad.

EMPRESA COMUNITARIA DE RADIO Y TELEVISION-Participación en la promoción de propaganda política

EQUILIBRIO INFORMATIVO EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Obligación de los concesionarios y operadores privados de radio y televisión de garantizarlo/**CAMPAÑA POLITICA Y CONCESIONARIOS Y OPERADORES PRIVADOS DE RADIO Y TELEVISION-**Obligación de remitir al Consejo Nacional Electoral informe semanal sobre los tiempos y espacios conferidos a los candidatos/**PLURALISMO INFORMATIVO**

EN CAMPAÑA POLITICA-Obligación de remitir al Consejo Nacional Electoral informe semanal sobre los tiempos y espacios conferidos a los candidatos

Para la Corte, la norma -aunque no lo diga de manera expresa- se refiere a la distribución equitativa de la información que administran los noticieros, informativos, programas de opinión y, en general, producciones de radio y televisión que utilicen el espectro para transmitir la información relativa a las elecciones. Así entendido, el hecho de que los mismos deban informar al Consejo Nacional Electoral los tiempos y espacios conferidos a los candidatos y de que el Consejo pueda controlar la distribución equitativa de los mismos es una manera de garantizar el pluralismo informativo que el Estado está llamado a preservar, por orden expresa del artículo 75 de la Constitución Política. La garantía del equilibrio informativo se justifica en un mundo en el que la televisión ha pasado a ser el medio comunicación con mayor poder de penetración social. En esas condiciones, una distribución equitativa del tiempo en televisión implica una distribución igualitaria de la oportunidad de presentación de los programas de gobierno. La distribución igualitaria de los espacios de comunicación también constituye una herramienta para garantizar la objetividad informativa pues impide la exposición excesiva o deficiente de determinados candidatos y la exposición parcializada de sus programas políticos. La necesidad de transmisión neutral y veraz de la información persigue la correcta utilización del poder de sugestión cognitiva de la televisión, factor determinante de la formación del criterio político de la sociedad.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y EQUILIBRIO INFORMATIVO EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Facultad de corregir deficiencias

MEDIOS DE COMUNICACION Y CAMPAÑA POLITICA-Selección de información relevante/**EQUILIBRIO INFORMATIVO EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL**-Obligación de informar sobre las actividades del presidente como jefe de Estado y de gobierno

La norma prevé que la campaña suministrará el material audiovisual pertinente, del cual los medios de comunicación extraerán la información que consideren valiosa. Partiendo de la base de que el ejercicio de esta potestad, que permite seleccionar la información relevante que ha de ser transmitida, es responsable y profesional, además de que tiende a la presentación objetiva y neutral de los hechos, la Corte considera que la norma plantea un balance razonable entre la autonomía de los medios de comunicación para seleccionar la información que pretenden divulgar y la imagen que las campañas políticas pretenden exhibir al público. Es de entenderse entonces que las campañas suministrarán la información que mejor represente las ideas y la imagen que pretenden hacer pública y que el medio de comunicación extraerá la que considere más apropiada, de acuerdo con su responsable criterio periodístico y en el marco del respeto absoluto por la neutralidad informativa. Si a lo anterior se suma que las deficiencias del sistema pueden ser corregidas gracias al control del Consejo Nacional Electoral, se tiene que la figura en sí misma no

implica desconocimiento de ninguna garantía constitucional. Con todo, aunque la Corte encuentra que el artículo bajo estudio es exequible, resulta indispensable condicionar su constitucionalidad para que se entienda que en el manejo del equilibrio informativo que debe garantizarse a las campañas presidenciales, los medios de comunicación deberán tener en cuenta no sólo las actividades del Presidente como candidato a la presidencia, sino sus actividades como jefe de Estado y jefe de Gobierno. Ello impide que, una vez el mismo ha manifestado su intención de ser reelegido, su imagen se multiplique, por encima de la de sus demás contendores, a razón de la exposición de sus gestiones de gobierno.

EQUILIBRIO INFORMATIVO EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Debe darse también con relación al contenido de la información

CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Prohibición para los candidatos de contratar, alquilar y/o producir programas periodísticos/**CANDIDATO PRESIDENTE**-Término a partir del cual opera prohibición para contratar, alquilar y/o producir programas periodísticos/**VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y CAMPAÑA PRESIDENCIAL-**Término a partir del cual opera prohibición para contratar, alquilar y/o producir programas periodísticos

La Corte encuentra irreprochable la norma que impide a cualquier candidato a la presidencia contratar, alquilar, producir y/o dirigir programas de género periodístico en medios de comunicación social, pues ello implica, sin más, la posibilidad de alterar a su favor el equilibrio informativo de que ha venido hablándose. La disposición contiene una limitación razonable que persigue la preservación del equilibrio informativo, pues resulta obvio que si se permitiera a los candidatos a la presidencia, contratar, alquilar, producir o dirigir espacios periodísticos, se burlaría el espíritu de distribución equitativa de los espacios de figuración pública en los medios de comunicación. No obstante, esta Corporación considera indispensable precisar que, para garantizar dicho equilibrio, la prohibición contenida en la norma debe aplicarse al Presidente o Vicepresidente desde el momento en que los mismos hacen público su interés de participar en las elecciones, tal como se estableció en las consideraciones vertidas a propósito del artículo 9º del proyecto de ley de la referencia.

CONSEJOS COMUNITARIOS EN CAMPAÑA DE REELECCION PRESIDENCIAL-Prohibición de transmisión en canales institucionales/**EQUILIBRIO INFORMATIVO EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL Y TRANSMISIONES PRESIDENCIALES EN EL CANAL INSTITUCIONAL-**Prohibición de transmitir reuniones comunitarias sobre temas de seguridad nacional, soberanía, orden público y desastres naturales

La transmisión de los llamados 'consejos comunitarios', celebrados entre el Presidente y la población, determina un aumento indiscutible de su figuración pública en los medios de comunicación que podría desequilibrar el balance informativo de la campaña. La previsión anterior no significa, sin embargo, que el Presidente de la República no pueda reunirse con la comunidad para recibir,

de primera mano, las quejas y sugerencias de la población. Lo que dicha decisión implica es que tales reuniones no pueden ser transmitidas por los canales institucionales, sin perjuicio de que los demás medios de comunicación social informen sobre ellas, en uso de su libertad de información y en cumplimiento de los parámetros y limitaciones contenidos en el proyecto de ley de la referencia. De otro lado, en cuanto a la excepción a la regla, la Procuraduría considera que autorizar las reuniones del presidente con la comunidad cuando las mismas estén destinadas a atender asuntos de seguridad nacional, soberanía, orden público y desastres naturales es abrir una puerta "infinita" a la transmisión de la imagen presidencial en confusión con su condición de candidato. A propósito de esta apreciación, la Corporación estima que los temas a que hace referencia la norma bajo estudio son de una amplitud tal que no permiten identificar con toda certeza en qué casos y bajo qué circunstancias puede el Presidente de la República transmitir sus reuniones con la comunidad. Así, por ejemplo, la norma no precisa si la transmisión a que se hace referencia es de las reuniones previas, preventivas de los acontecimientos indicados, o si ocurre con posterioridad a los hechos, etc. Esta falta de precisión y definición en el tipo de reuniones que pueden ser emitidas por los canales institucionales podría llegar a afectar el equilibrio informativo que el proyecto de ley de la referencia pretende preservar, con fundamento en interpretaciones extensivas que podrían afectar la neutralidad política.

ENCUESTAS DE OPINION-Antecedentes

ENCUESTAS DE OPINION-Importancia

ENCUESTAS DE OPINION-Incidencia en la opinión del electorado

ENCUESTAS DE OPINION-Concepto/**ENCUESTAS DE OPINION-**Exigencia de especial regulación por el Estado

Las encuestas son herramientas poderosas al servicio de los intereses electorales que, en virtud de su capacidad de incidencia sobre la opinión del electorado, deben ser objeto de especial regulación por parte del Estado. Tal como se observa, el riesgo de contar con predicciones equívocas, elaboradas a partir de procedimientos antitécnicos o tendenciosos puede contribuir a la manipulación de los resultados de una campaña política y, eventualmente, a tergiversar las condiciones igualitarias en que debe desarrollarse la contienda. Las conclusiones anteriores permiten entender por qué el Estado se encuentra obligado a regular la elaboración y publicación de las encuestas de opinión en el marco de procesos electorales. La dudosa procedencia de encuestas que denotan una mala percepción del electorado respecto de un candidato específico o, en las mismas condiciones, un amplio apoyo a sus propuestas, puede contribuir al enturbiamiento de escenario electoral y a la falsificación de los resultados.

VOTO TACTICO-Concepto

ENCUESTA ELECTORAL EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Ficha técnica

ENCUESTAS O SONDEOS EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Prohibición de publicarlos una semana antes de la elección/**PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL**-No aplicación

La Corte coincide con la jurisprudencia constitucional y admite que recortar la posibilidad de publicar encuestas 30 días antes de las elecciones constituye una limitación injustificada del derecho que tiene los electores de enterarse del progreso del debate electoral. No obstante, la norma que en esta oportunidad se somete a estudio de la Corte no restringe la posibilidad de publicar encuestas de opinión dentro de los 30 días anteriores a las encuestas, sino, apenas una semana antes de su celebración. Atendiendo a que la restricción en este caso no es de 30 días, sino de 7, la Corte Constitucional considera que el precedente jurisprudencial no es aplicable, pues evidencia que la restricción al derecho de información no es desproporcionada. Por el contrario, entiende de la disposición se ajusta a la Carta y es proporcionada al fin perseguido, al permitir a los electores contar con una semana de reflexión para definir, sin la presión de los resultados de las encuestas, su preferencia electoral.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA-Vigilancia de las personas y entidades encargadas de realizar encuestas y sondeos de opinión

EMPRESAS QUE REALIZAN ENCUESTAS-Obligación de registrarse en el Registro Nacional de Encuestadores

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Evaluación de la calidad de las preguntas de las encuestas

ENCUESTAS SONDEOS Y PROYECCIONES ELECTORALES-Prohibición de realizarlos o publicarlos el día de las elecciones/**DERECHO AL SUFRAGIO**-Libre ejercicio

El inciso que prohíbe realizar o publicar encuestas, sondeos o proyecciones electorales el día de las elecciones resulta ajustado a la Carta en cuanto que garantiza el libre ejercicio del sufragio. En el caso del día de las elecciones, resulta indispensable que los electores acudan sin presiones a las urnas, sin proyecciones que pudieran incidir en el desarrollo de las votaciones y sin que las tendencias recogidas con el desenvolvimiento de los comicios afecten su libre capacidad de decisión.

ENCUESTAS POR INTERNET-Procedencia

el Procurador General solicita a la Corte declarar inexequible el parágrafo 1º del artículo 28 por considerar que la norma introduce un elemento de exclusión al permitir la publicación de encuestas realizadas a través de Internet, a sabiendas de que tal recurso no está a disposición de todos los colombianos. No obstante, a juicio de la Corte, el hecho de que la ley permita la realización de sondeos a través de este medio, que –reconoce- no está al alcance de toda la

población, no significa que se prohíba recurrir a otras metodologías que sí permitan medir con mayor amplitud y en otros estratos sociales la intención electoral. La Corte no encuentra que las encuestas realizadas por este medio deban descalificarse -con las advertencias referidas en la norma, que hacen alusión a su falta de precisión- por el hecho de que no toda la población pueda acceder a ese mecanismo. Paradójicamente, quienes sí tienen la posibilidad de manifestar su opinión por esa vía la perderían si la Corte accediera a declarar la inexequibilidad de la norma, con fundamento en la solicitud del Ministerio Público.

SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS DE ENCUESTAS ELECTORALES-Competencia de la autoridad administrativa para determinar gravedad de falta y sanción imponible

ENCUESTA POLITICA-Concepto

ENCUESTA O SONDEO ELECTORAL-Concepto

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y LIBERTAD DE EXPRESION-Convención Americana de Derechos Humanos

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y DERECHO DE RECTIFICACION O RESPUESTA-Convención Americana de Derechos Humanos

DERECHO DE REPLICA-Finalidad

DERECHO DE REPLICA EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL- Procedencia por afirmaciones del Presidente o representantes del gobierno que afecten el buen nombre y dignidad de los demás candidatos

La Corte encuentra razonable que se limite el ejercicio del derecho de réplica a aquellas situaciones en las cuales el Presidente de la República o representantes del gobierno hayan afectado el buen nombre o la dignidad de un candidato, pues de permitir que por todo tipo de afirmaciones adversas a los candidatos se abriera la puerta al espacio cualificado que implica el ejercicio del derecho de réplica se estaría desconociendo la dinámica del ejercicio de la política pues ésta implica la posibilidad de criticar -de manera razonable, es decir, en términos respetuosos de la Carta- el perfil de los demás candidatos.

DERECHO DE REPLICA EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Término a partir del cual es exigible

DERECHO DE REPLICA EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL- Competencia del Consejo Nacional Electoral

DERECHO DE REPLICA EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL Y DERECHO AL DEBIDO PROCESO

DERECHO DE REPLICA EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Procedimiento/**DERECHO DE REPLICA EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-**Decisión requiere mayoría absoluta/**DERECHO DE REPLICA EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-**Término para resolver

DERECHO DE REPLICA EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Sanción a los medios de comunicación que no permitan el ejercicio

CANDIDATO PRESIDENTE EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Prohibición de asistir a actos de inauguración de obras públicas/**CAMPAÑA PRESIDENCIAL-**Inauguración de obras públicas a nombre del candidato presidente

Asistir a actos de inauguración de obras públicas, es una limitación proporcionada, en cuanto si bien la realización de obras públicas indispensables para el mejoramiento de la infraestructura física del país no puede ser suspendida por el hecho de que el Presidente esté en campaña, para que no se tome la realización de la obra como consigna personal de la campaña del Presidente es válido no permitirle asistir a los actos de inauguración que personalizan la obra pública y la desligan del ejercicio corriente de una de las actividades de la administración pública. La Vista Fiscal señala que también se debe prohibir a los funcionarios públicos que en ejercicio de sus funciones realicen los actos de inauguración que lo hagan a nombre del candidato-presidente o se haga cualquier manifestación alusiva a la campaña. En primer lugar, una prohibición de tal tipo no encuadra dentro del título del artículo en análisis, puesto que éste pretende realizar una enumeración de lo prohibido al presidente-candidato y no a los funcionarios públicos en general. Además, la extralimitación que pretende evitar el Procurador en el ejercicio de la labor de los funcionarios públicos en general es innecesaria en cuanto el artículo 38 del proyecto de ley, en procura de no hacer de las obras públicas un medio de campaña política, prohíbe a los gobernadores, alcaldes secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas, dentro de los cuatro meses previos a la elecciones, inaugurar obras públicas en eventos que participen el candidato a la Presidencia o voceros del candidato.

CANDIDATO PRESIDENTE EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Prohibición de entregar recursos, bienes estatales, suma del erario público o donaciones de terceros al Gobierno Nacional

LIBERTAD DE EXPRESION DE CANDIDATO PRESIDENTE-Prohibición de referirse a los demás candidatos o movimientos políticos

El numeral 3º, en complemento con el artículo 29, limita legítimamente la libertad de expresión del Presidente candidato al no permitirle referirse a los demás candidatos o movimientos políticos en sus labores como jefe de Estado o de gobierno. No obstante, la Sala encuentra que si bien el Presidente no abandona la responsabilidad del cumplimiento de sus funciones mientras se encuentra como candidato no es legítimo que se excluya de la prohibición mencionada las referencias de los demás candidatos en situaciones que aborden asuntos de seguridad nacional, o seguridad de los candidatos o sus campañas

políticas, soberanía, o emergencia o desastre. Se podría pensar que en este tipo de afirmaciones se desliga la referencia al otro candidato de lo político y se desplaza al estricto cumplimiento de las labores del Presidente según el artículo 189, numeral 4 constitucional y que, por tanto, con tal permisión no se genera un desequilibrio ventajoso para el candidato presidente derivado del ejercicio del poder. Sin embargo, el grado de indeterminación semántica de expresiones tales como soberanía, seguridad, emergencia o desastres permitiría que el candidato Presidente o Vicepresidente haga referencia a los demás candidatos teniendo como sustento casi cualquier supuesto de hecho.

LIBERTAD DE EXPRESION DE CANDIDATO PRESIDENTE- Prohibición de utilizar imágenes, símbolos o consignas de su campaña presidencial en la publicidad del gobierno

PRESIDENTE CANDIDATO EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL- Prohibición de utilizar bienes estatales/**VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-**Prohibición de utilizar bienes estatales

El artículo 127 constitucional en su último inciso señala "Durante la campaña, el Presidente y el Vicepresidente de la República no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del Tesoro Público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal, en los términos que señale la Ley Estatutaria." El numeral 5º repite la permisión de utilización de algunos bienes del Estado en ejercicio de campaña por parte del Presidente. La Corte comparte las preocupaciones de la Defensoría y la Procuraduría General. En efecto, el grado de indeterminación de la expresión propios de sus funciones permite, contrariando el propósito de la presente ley, que el Presidente-candidato cuente con más medios que los otros candidatos para el desarrollo de su campaña electoral. Así las cosas, el Presidente sólo podrá usar los bienes propios de sus funciones para actividades oficiales. En esa medida, por ejemplo, no se podrá usar la Casa de Nariño como sede de campaña política, ni emplear el avión presidencial para su desplazamiento cuando éste conlleve el despliegue de la campaña. Declarada la inexequibilidad sobre la expresión los propios de sus funciones y, la norma queda circunscrita a bienes destinados para la seguridad personal del candidato presidente, lo cual es razonable y no genera desequilibrio en relación con los otros candidatos. Ahora bien, la limitación del uso de los bienes propios de sus funciones sólo será aplicable cuando el Presidente esté actuando como candidato, mas no cuando únicamente esté ejerciendo las funciones constitucionales de Presidente. Por último, es de precisar que las prohibiciones señaladas para el Presidente y el Vicepresidente durante la campaña presidencial serán aplicables desde que éstos manifiesten el interés previsto en el artículo 9º de la presente ley.

CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Monto de la publicidad estatal/**PRINCIPIO DE IGUALDAD EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-**Prohibición de utilizar publicidad estatal como propaganda política

La Corte encuentra que la garantía de la igualdad no sólo se obtiene con la prohibición de aumento de los recursos destinados a la publicidad del Estado desde que el Presidente o el Vicepresidente manifiesten el interés señalado en el artículo 9º, sino que se hace indispensable que la publicidad del Estado no se pueda utilizar, de forma directa o velada, como propaganda política de los candidatos o partidos políticos o movimientos políticos o sociales. En consecuencia, el artículo 31 será declarado exequible, en el entendido que la restricción a que se refiere se hace efectiva para el Presidente o el Vicepresidente de la República desde que manifiestan el interés previsto en el artículo 9º; salvo la expresión "más allá del promedio de lo presupuestado para estos mismos efectos en los dos (2) años anteriores, traído a valor presente", la cual será declarada inexequible. La exequibilidad de la disposición también se condicionará en el sentido que la publicidad del Estado no se podrá usar como propaganda política de los candidatos o partidos políticos o movimientos políticos o sociales.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Violación por incluir asunto no relacionado con garantías electorales

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Concurso público de méritos para selección de personal supernumerario

NOMINA ESTATAL EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Suspensión de vinculaciones durante el período que candidato presidente esté en campaña

La suspensión de las vinculaciones que afecten a la nómina estatal durante el periodo en que el candidato Presidente puede estar en campaña electoral sí es garantía de una mayor equidad de condiciones entre este candidato y los demás aspirantes a la presidencia de la República, en cuanto a través de esas vinculaciones se pueden buscar favores políticos. Ahora, si bien la limitación garantiza la igualdad de condiciones, también es necesario que tal limitación que pretende la igualdad no termine yendo en detrimento de intereses públicos cuya garantía está en cabeza del ejecutivo, como son los inmersos en las excepciones para la prohibición de contratación. Esta Corporación considera que la prohibición de suspender cualquier forma de vinculación que "afecte" la nómina estatal hace referencia a la imposibilidad de creación de nuevos cargos y a la provisión de los mismos, salvo que se trate de solventar situaciones tales como renuncia, licencia o muerte que sean indispensables para el cabal funcionamiento de la Administración Pública.

CONTRATACION DIRECTA EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Restricciones

CONTRATACION ESTATAL EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Restricciones

CONTRATACION ESTATAL EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Excepciones a las restricciones

CONTRATACION ESTATAL EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL- Indeterminación de la expresión "adicionalmente se exceptúan aquellos gastos inaplazables e imprescindibles que afecten el normal funcionamiento de la administración"

LIBERTAD DE EXPRESION EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL- Prohibición de realizar imputaciones contra la dignidad y buen nombre de los demás candidatos

El artículo 34 prohíbe a los candidatos o representantes de los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos la realización de imputaciones que afecten la dignidad y el buen nombre de los demás candidatos y prevé que el Consejo Nacional Electoral reglamentará el régimen sancionatorio para quienes desconozcan tal prohibición. La Sala observa que debido a la vaguedad e imprecisión de los conceptos de decencia y decoro, la restricción contenida en el artículo 34 podría llegar a equipararse, como lo indica la Vista Fiscal, a una prohibición de la manifestación de todo tipo de expresiones negativas. En esa medida, la limitación a la libertad de expresión sería desproporcionada y, por tanto, inconstitucional. En consecuencia, el artículo 34 será declarado inexequible.

DERECHO A LA VIDA Y CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Seguridad de los candidatos/**DERECHO A LA VIDA Y CAMPAÑA PRESIDENCIAL-**Seguridad de aspirantes a candidatos/**DERECHO A LA VIDA Y CAMPAÑA PRESIDENCIAL-**Seguridad de todos los directivos de las campañas

En el artículo 35 se desarrollan medidas para garantizar la seguridad a los candidatos presidenciales. La Sala encuentra totalmente ajustada a la Constitución la disposición señalada, puesto que es un desarrollo del artículo 2º, inciso 2º, constitucional según el cual "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida (...)". De otro lado, la restricción temporal, según la cual sólo se dispondrá de las medidas de seguridad durante el periodo de campaña presidencial, es deficiente, puesto que las personas protegidas por el artículo 35 no sólo están en riesgo en el momento de la campaña, sino desde que anuncian su candidatura. Por ejemplo, piénsese por ejemplo en la situación de los aspirantes para ser candidatos único de partido los cuales pueden estar amenazados por tal intención política. Igualmente, la protección se torna deficiente cuando se limita en su extensión a los directivos de las campañas de carácter nacional. La Sala observa que todos los directivos de las campañas, así éstos sean de carácter regional o local, están sometidos a un mayor riesgo en su actividad política. Por tanto, para garantizarle la efectiva protección de su derecho a la vida es preciso que el Estado les brinde seguridad a éstos.

VEEDURIA INTERNACIONAL DE PROCESO ELECTORAL- Concepto

CARTA DEMOCRATICA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS-Establecimiento de observadores internacionales para la preservación de la democracia

VEEDURIA INTERNACIONAL DE PROCESO ELECTORAL Y CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Existencia de indicios de alteración del orden público o fraude electoral/**VEEDURIA INTERNACIONAL DE PROCESO ELECTORAL-**Etapas en las que se despliega

La expresión "cuando existan indicios serios y razonables de riesgo inminente de alteraciones del orden público o fraude el día de los comicios electorales, que puedan comprometer el normal desarrollo de la jornada de votación", a cuya existencia se condiciona el despliegue de la veeduría, deriva en una protección deficiente. En efecto, el grado de excepcionalidad de la circunstancia que se precisa hace que se tenga a la figura de la veeduría electoral no como parte del fortalecimiento de una democracia en consolidación, para lo cual está desarrollada, sino como última ratio en momentos en los cuales la ayuda que preste tal veeduría puede ser nula. Además, la veeduría electoral no comprende únicamente el día de las votaciones, razón por la cual tener como parámetro para su solicitud el orden público del día preciso de las votaciones desfigura su propósito integral. En efecto, una veeduría internacional se despliega en las etapas pre-comicial, del día de los comicios y post-comicial. En esta medida, la Sala estima preciso retirar del ordenamiento la expresión citada.

VEEDURIA INTERNACIONAL DE PROCESO ELECTORAL EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Legitimación para solicitarla/**VEEDURIA INTERNACIONAL DE PROCESO ELECTORAL EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL**-Autorización

La legitimación por activa para pedir al Gobierno Nacional la solicitud de veeduría no respeta la equidad dentro del proceso de elecciones presidenciales. En efecto, al permitírsele a algunos candidatos actuar únicamente a través de la vocería del Consejo Nacional Electoral se le resta fuerza a su titularidad. No es lo mismo que un candidato, por el sólo hecho de no tener representación en el Consejo, pueda acudir de manera directa ante el Gobierno que el hecho de que un aspirante deba depender de la decisión del Consejo, sometida a votaciones mayoritarias, para poder pedir la vigilancia en estudio. En consecuencia, la Corte estima necesario declarar inexequible la expresión "cuyo partido no esté representado en el Consejo Nacional Electoral." Por otro lado, la Corte considera que si bien es válido que el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades del Presidente de dirigir las relaciones internacionales (art. 189, numeral 2 C.P.) sea quien autorice la veeduría, una vez hecha la solicitud ante el Gobierno, éste no puede negarse al despliegue de la veeduría, toda vez que el artículo no establece una facultad discrecional. Sin embargo, el Gobierno sí puede exigir el cumplimiento del ordenamiento jurídico colombiano en la realización de ésta.

VEEDURIA INTERNACIONAL DE PROCESO ELECTORAL EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Participación del Gobierno Nacional en la concertación sobre los puestos de votación donde hará presencia

La Sala observa que el inciso segundo del artículo con la expresión el Gobierno Nacional que le permite a éste participar en la concertación de los puestos de votación que tendrán presencia de la veeduría establece un papel decisivo en cabeza del Gobierno generando un desequilibrio a favor del candidato presidente. En efecto, al no dejar de ser el candidato Presidente parte del Gobierno Nacional, a la hora de determinar los puestos vigilados tendría una doble votación: una a través del partido, movimiento político, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos al cual pertenezca y otra a través de su vocería del Gobierno. En virtud de que la presente ley pretende buscar el equilibrio en la campaña electoral, se hace necesario retirar la expresión citada del ordenamiento.

VEEDURIA INTERNACIONAL DE PROCESO ELECTORAL EN CAMPAÑA PRESIDENCIAL-Obligaciones del Gobierno frente a la seguridad de los veedores

PARTICIPACION EN POLITICA DE SERVIDORES PUBLICOS- Antecedentes legislativos

PARTICIPACION EN POLITICA DE SERVIDORES PUBLICOS- Prohibición

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Indeterminación de condiciones sobre participación en política de servidores públicos/**PARTICIPACION EN POLITICA DE SERVIDORES PUBLICOS-**Carácter excepcional

El artículo 37 prevé que excepto los funcionarios de la rama judicial, los órganos electorales, de control y de seguridad, los demás servidores públicos pueden participar en actividades de los partidos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos. Tal participación tiene dos restricciones, a saber, no ostentar representación en órganos de gobierno o administración, ni dignidad o vocería de los partidos, ni recibir remuneración por el desarrollo de sus actividades políticas. En el parágrafo se consagra la excepción a la limitación de participación en cargos directivos para los congresistas, diputados, concejales y ediles. Si bien el artículo 127 constitucional prevé la participación en política de los funcionarios públicos, y el inciso 1º del artículo indica que existe una prohibición general para tal participación y que de permitirse la actuación de los funcionarios estará subordinada a la ley estatutaria, la Sala encuentra que el artículo 37 no es claro ni específico en la determinación de las condiciones de participación. La falta de determinación hace insuficiente la regulación, puesto que no fija límites a una actuación que si bien permitida por la Carta lo es en forma excepcional y no como regla general. Tal apertura de la disposición deriva en la posibilidad de que la participación en política termine yendo en detrimento del desarrollo de la

función pública en virtud del olvido de las tareas encomendadas en la ley a los funcionarios en razón de la dedicación a las actividades políticas.

PROHIBICIONES PARA SERVIDORES PUBLICOS EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES–Empleados de la Rama Judicial, órganos electorales, de control y de seguridad

PROHIBICIONES PARA SERVIDORES PUBLICOS EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES–Carácter enunciativo

PROHIBICIONES PARA SERVIDORES PUBLICOS EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Favorecimiento por participar en la misma causa o campaña política

El Procurador estima que el numeral 3º del artículo 38 desconoce la Constitución pues de éste se podría entender que se "puede favorecer con promociones, bonificaciones o ascensos indebidos a quienes no figuren como miembros de su partido, movimiento o grupo político". La Sala observa que tal interpretación obedece a una lectura incompleta de la norma pues dentro del texto de ésta se señala que tales favorecimientos están prohibidos "a quienes dentro de la entidad a su cargo participen en su misma causa o campaña política"; participar de la misma causa no implica, como lo indica en Procurador, *que la persona favorecida deba estar inscrita en el partido de quien favorece. El participar de una causa implica simpatizar con ésta y tal situación se puede presentar fuera del marco de los partidos. Por tanto, para la Corte, la protección a la moralidad administrativa brindada por el supuesto de hecho prohibido en el numeral 3 del artículo 38 es exequible.*

PROHIBICIONES PARA SERVIDORES PUBLICOS EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Despido de empleado de carrera por razones de buen servicio/**CARRERA ADMINISTRATIVA**-Despido de empleado por razones de buen servicio

Contrario a lo indicado por el Procurador, para la Sala es exequible el numeral 5º del artículo 38. En efecto, desconoce los principios del régimen de carrera administrativa despedir a un funcionario de carrera por razones de buen servicio. Es más, tal situación es tan contraria al régimen de carrera -que consagra causales y procedimientos específicos para el despido del personal que se encuentra en la misma- que respeta plenamente la Constitución y el régimen de carrera el prohibirla. El hecho de que el despido de un funcionario de carrera por razones del buen servicio sea un aspecto que sea inconstitucional de bulto no implica que su prohibición sea inexequible, como insinúa la Vista Fiscal. De otra parte, la Sala comparte con el Procurador la objeción de la limitación en el tiempo de la prohibición de despido bajo las condiciones señaladas. En efecto, siendo una conducta tan contraria a la Constitución el despedir por motivos de buen servicio a un funcionario de

carrera más aún si esto se da por razones políticas, la conducta debe estar prohibida en todo tiempo.

GOBERNADORES, ALCALDES, SECRETARIOS, GERENTES Y DIRECTORES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-Prohibición de participar, promover y destinar recursos públicos para reuniones proselitistas

Pasando a las prohibiciones señaladas en el parágrafo del artículo 38, especialmente la consistente en participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, o de las entidades en las que los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital participen como miembros de junta directiva para reuniones de carácter proselitista, la Sala encuentra que se presenta una inconstitucionalidad en las disposiciones en lo referente al condicionamiento a que la prohibición se dé cuando en estas reuniones participen candidatos a cargos de elección popular o sus voceros. Si bien se permite constitucionalmente la participación en política de algunos funcionarios públicos tal participación no puede mezclar recursos públicos. La financiación estatal de las campañas está debidamente regulada por otras disposiciones del presente proyecto de ley y por artículos de carácter constitucional y, por tanto, no puede provenir dinero del Estado de fuente y forma diferente a las estrictamente autorizadas en la ley.

PRINCIPIO DE MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y PROHIBICIONES DE SERVIDORES PUBLICOS EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Inauguración de obras públicas o inicio de programas de carácter social/**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y PROHIBICIONES DE SERVIDORES PUBLICOS EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-**Inauguración de obras públicas o inicio de programas de carácter social

El inciso segundo según el cual no se podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, Gobernaciones Departamentales, Asambleas Departamentales, Alcaldías y Concejos Municipales o Distritales o los voceros de estos candidatos, pretende no atribuir méritos de la labor de la administración en general a determinado candidato. Es decir, busca no personalizar los logros de la administración, lo cual es desarrollo del principio de moralidad administrativa. Además, el inciso tercero es desarrollo del artículo 13 de la Carta, pues al no personalizarse los logros de la administración no se genera desventaja entre los candidatos a los cuales, con la asistencia a la obra se les estaría atribuyendo tácitamente su realización, y aquellos que no asisten a las inauguraciones de obras. Por tanto, el inciso segundo del parágrafo será declarado exequible.

GOBERNADORES, ALCALDES, SECRETARIOS, GERENTES Y DIRECTORES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-Prohibición

de autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles públicos para actividades proselitistas

GOBERNADORES, ALCALDES, SECRETARIOS, GERENTES Y DIRECTORES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-Prohibición de autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles públicos para alojamiento o transporte de electores o voceros de candidatos

GOBERNADORES, ALCALDES, SECRETARIOS, GERENTES Y DIRECTORES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-Prohibición de modificar la nómina de los entes territoriales dentro de los cuatro meses anteriores a la elección/**GOBERNADORES, ALCALDES, SECRETARIOS, GERENTES Y DIRECTORES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-**Excepciones a la prohibición de modificar la nómina de los entes territoriales dentro de los cuatro meses anteriores a la elección

PARTICIPACION EN POLITICA DE SERVIDORES PUBLICOS-Inscripción como miembro de partido político/**PARTICIPACION EN POLITICA DE SERVIDORES PUBLICOS-**Indeterminación de la expresión "o militantes" referida a la posibilidad de participar en campaña electoral

La Corte no encuentra objeción alguna al hecho de que se permita la inscripción como miembro de partido al servidor público que participa en política, pues la inscripción a un partido es una de las formas mínimas o básicas del ejercicio de los derechos políticos de todo ciudadano y no implica, propiamente, una intervención en política de los funcionarios públicos. No obstante, no sucede igual con la expresión "o militantes" contenida en el numeral segundo del artículo 39, puesto que la posibilidad de participar activamente en una campaña electoral, implicada en la acción de militar, es demasiado amplia e indeterminada, más aún cuando no se prevé bajo qué circunstancias de modo, tiempo y lugar puede darse tal militancia.

PARTICIPACION EN POLITICA DE SERVIDORES PUBLICOS-Vaguedad al definir participación en simposios, conferencias, foros y congresos organizados por el partido

PARTICIPACION EN POLITICA DE SERVIDORES PUBLICOS-Vaguedad al definir participación como miembros de organización de base de los centros de estudios o academias de formación del partido

PARTICIPACION EN POLITICA DE SERVIDORES PUBLICOS-Contribución a fondos de partidos, movimientos o candidatos

CAMPAÑA PRESIDENCIAL Y SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS SOBRE PARTICIPACION EN POLITICA DE SERVIDORES PUBLICOS-Remisión al Código Disciplinario Único/**CAMPAÑA PRESIDENCIAL Y SANCIONES**

POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS SOBRE PARTICIPACION EN POLITICA DE SERVIDORES PUBLICOS-Término para iniciar investigación

La Corte encuentra que, consagrando el artículo 37 faltas disciplinaria, es totalmente razonable que se remita a la Ley 734 de 2002, que regula la materia, para establecer la sanción correspondiente. No obstante, la Corte juzga que el lapso fijado en el inciso segundo del artículo 40 para iniciar la investigación durante el término de la campaña Presidencial y hasta dentro de los treinta (30) días siguientes a la elección, no es razonable en la medida en que si bien en lo referente a participación en política de los funcionarios públicos para campaña presidencial se brinda una seguridad jurídica tanto a los funcionarios públicos que ejerzan actividad política, eventuales infractores, como a quienes realicen una veeduría sobre su conducta, por la brevedad del término se estaría permitiendo la impunidad de conductas contrarias al correcto desarrollo de la democracia.

ACTIVIDAD POLITICA DE MIEMBROS DE CORPORACIONES PUBLICAS DE ELECCION POPULAR- Procedencia/**PARTICIPACION EN POLITICA DE SERVIDORES PUBLICOS-**Prohibiciones a funcionarios de corporaciones públicas

La Sala encuentra que al ser el título del artículo "actividad política de los miembros de las corporaciones públicas", al señalar que a los miembros de las corporaciones públicas no se le aplicarán las limitaciones del título III se hace referencia a la forma en que pueden desarrollar tal actividad política. Las prohibiciones del artículo 38 no corresponden a formas de participar en política, puesto que las actividades ahí señaladas son manifestación de actos corruptos no clasificables dentro de la "participación en política" y, por tanto, no se trata de limitaciones de las cuales estén excluidos los miembros de corporaciones públicas. Así las cosas, las exclusiones de las limitaciones son plenamente razonables puesto que sería desproporcionado restringir la actuación política de los miembros de corporaciones públicas, cuya labor es principalmente política, a aquellas formas de participación previstas en el artículo 39 del capítulo III de la presente Ley. No obstante, los funcionarios de las corporaciones públicas no desarrollan su labor prioritariamente en el campo político. Por tanto, sería demasiado amplio no limitarle su participación en política a lo señalado en el capítulo III. Además, sería contrario a la igualdad que, sin existir una diferencia lo suficientemente relevante entre estos funcionarios y los demás servidores públicos diferentes a los miembros de las corporaciones, a unos se les permitiera ampliamente participar en política y a otros no.

Referencia: expediente PE-024

Control constitucional al Proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N° 235-Cámara, "por medio de la cual se

reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente:
Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C., once (11) de noviembre de dos mil cinco (2005)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Manuel José Cepeda Espinosa - quien la preside -, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia, en la revisión oficiosa del proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N° 235-Cámara, "*por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.*

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio del 22 de junio de 2005, el entonces Presidente del Senado de la República, dr. Luis Humberto Gómez Gallo, remitió a la Corte Constitucional el texto del Proyecto de Ley N° 216/05 Senado- 235-Cámara, con el fin de que la Corte adelante el estudio oficioso a que hace referencia el artículo 241-8 de la Constitución Política.

II. EL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY QUE SE REVISA

El siguiente es el texto definitivo del proyecto de ley estatutaria, tal como fue conciliado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes y tal como fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 373 de 2005.

por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.
El Congreso de Colombia

DECRETA:
T I T U L O I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene como propósito definir el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral a la Presidencia de la República, o cuando el Presidente de la República en ejercicio aspire a la reelección, o el Vicepresidente de la República aspire a la elección presidencial, garantizando la igualdad de condiciones para los candidatos que reúnan los requisitos de ley. Igualmente se reglamenta la Participación en política de los servidores públicos y las garantías a la oposición.

Artículo 2º. Campaña presidencial. Se entiende por campaña presidencial el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político y obtener apoyo electoral a favor de alguno de los candidatos de la Presidencia de la República.

La campaña presidencial tendrá una duración de cuatro (4) meses contados con anterioridad a la fecha de las elecciones de la primera vuelta, más el término establecido para la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso.

Artículo 3º. Actividades de la campaña presidencial. Se entiende por actividades de campaña presidencial, la promoción política y la propaganda electoral a favor de un candidato a la Presidencia de la República. La promoción política hace referencia a la divulgación de la propuesta de gobierno o proyecto político del candidato. La propaganda electoral es el conjunto de actividades políticas realizadas con la finalidad directa de convocar a los electores a votar en favor de un candidato.

Artículo 4º. Legislación especial. El Presidente o el Vicepresidente de la República que manifiesten su interés de participar en la campaña presidencial o se inscriban como candidatos en la elección presidencial, estarán sujetos a las condiciones que para estos efectos consagra la Constitución Política y la presente ley de manera explícita para ellos, en razón a su doble condición de funcionarios públicos y candidatos.

T I T U L O II

REGLAMENTACION ESPECIAL

DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL

CAPITULO I

Selección de candidatos

Artículo 5º. Selección de candidatos a la Presidencia por parte de los partidos, movimientos políticos o alianzas. El Consejo Nacional Electoral dispondrá lo pertinente para que todos los partidos, movimientos políticos o alianzas que deseen realizar consultas populares para la escogencia de su candidato, las adelanten en todo el territorio nacional.

El proceso de selección de los candidatos corresponde a la autonomía interna de los partidos y movimientos políticos, quienes podrán decidir en todo momento en su convención, congreso o asamblea general si este proceso se adelanta mediante consulta popular u otro mecanismo democrático de selección interna.

Artículo 6º. Participación del Presidente y el Vicepresidente en los mecanismos de selección de candidatos de los partidos o movimientos políticos. El Presidente y el Vicepresidente de la República cuando

aspiren a la elección presidencial, podrán participar en los mecanismos de selección de candidatos de los partidos o movimientos políticos.

Cuando el Presidente o el Vicepresidente, respectivamente, se sometan a consultas populares, asambleas, congresos o convenciones d e partidos o movimientos políticos, podrán realizar proselitismo político para dicha elección durante el (1) mes anterior a la realización del evento, si así lo decide. Durante el período de campaña, el Presidente o el Vicepresidente, respectivamente, quedará sujeto a las regulaciones que contempla la presente ley para los períodos de campaña presidencial. Los demás candidatos a dicha elección, dispondrán del mismo tiempo para realizar su campaña, de acuerdo con las regulaciones internas de sus partidos.

En cualquier momento, el Presidente de la República podrá asistir a eventos internos de los partidos o movimientos políticos, o movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, e incluso participar en aquellos eventos en los cuales se decidan las reglas de juego para la selección de candidatos o se adopten decisiones sobre el candidato oficial de dicho partido o movimiento, o se seleccione o elija el mismo.

CAPITULO II

Inscripción de candidaturas

Artículo 7º. Derecho de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, podrán inscribir, individualmente o en alianzas, candidato a la Presidencia de la República. La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos, por el respectivo representante legal del partido o movimiento.

Los movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos tendrán derecho a inscribir candidato a la Presidencia de la República. Para estos efectos, dichos movimientos y grupos acreditarán ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, un número de firmas equivalente al tres (3%) del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República.

Estas firmas deberán acreditarse ante la Registraduría General del Estado Civil por lo menos treinta (30) días antes de iniciar el periodo de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Esta entidad deberá certificar el número de firmas requerido ocho (8) días antes de iniciarse el citado periodo de inscripción de candidatos.

Artículo 8º. Período de inscripción a la Presidencia de la República. La inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República con su fórmula vicepresidencial se iniciará con cuatro (4) meses de anterioridad a la fecha de votación de la primera vuelta de la elección presidencial y se podrá adelantar durante los treinta (30) días siguientes.

Las inscripciones podrán modificarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de la inscripción.

Parágrafo. La Registraduría Nacional del Estado Civil reglamentara la materia.

Artículo 9º. Declaración del Presidente que aspira ser candidato a la elección presidencial. El Presidente o el Vicepresidente de la República que aspiren a la elección presidencial, de conformidad con las calidades

establecidas en la Constitución Política, deberán declarar públicamente y por escrito su interés de presentarse como candidatos, seis (6) meses antes de la votación en primera vuelta. Copia del escrito deberá depositarse en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

CAPITULO III

Acceso a la financiación estatal previa

Artículo 10. Condiciones de ley. Los candidatos inscritos a la Presidencia de la República que cumplan los siguientes requisitos, podrán acceder a financiación estatal previa a la fecha de las elecciones:

1. Haber sido inscrito por un partido o movimiento político con personería jurídica, o alianza de estos, que hayan obtenido el cuatro por ciento (4%) de los votos de Senado o un porcentaje igual de los votos de la Cámara de Representantes sumados nacionalmente, en la elección al Congreso de la República realizada con anterioridad a la fecha de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Ello debe ser certificado por el Consejo Nacional Electoral en los ocho (8) días siguientes a la realización de las elecciones para el Congreso, de acuerdo con el conteo de votos realizado el día de elecciones.

2. Ser inscrito por un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos respaldado por un número de firmas válidas equivalentes al tres por ciento (3%) del número total de votos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República, certificadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La financiación estatal de los candidatos que no reúnan estos requisitos, se realizará exclusivamente a través de la reposición de votos.

Parágrafo. La financiación estatal previa está compuesta por un anticipo del Estado, que comprende una parte para la financiación de la propaganda electoral y otra para la financiación de otros gastos de campaña, tal y como se reglamenta en la presente ley.

CAPITULO IV

Financiación de las campañas presidenciales
financiación estatal

Artículo 11. Financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales. El Estado financiará preponderantemente las campañas presidenciales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a la Presidencia de la República, y reúnan los requisitos de ley.

a) Los candidatos que reúnan los requisitos de ley para acceder a los beneficios de la financiación estatal previa, tendrán derecho a:

? Recibir, en primera vuelta, a título de anticipo aportes estatales igualitarios equivalentes a cuatro mil ochenta millones de pesos ($4.080'000.000). De estos aportes, dos mil ochocientos millones de pesos ($2.800'000.000) serán destinados a la financiación de la propaganda política de las campañas presidenciales, los restantes mil doscientos ochenta millones de pesos ($1.280'000.000) serán para otros gastos de campaña.

Los recursos para la propaganda política los entregará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las Campañas Presidenciales de los candidatos a los que se refiere el presente literal, en órdenes de servicio pagaderas a la fecha, al igual que los recursos para los otros gastos de campaña, dentro de los diez (10) días siguientes a la certificación expedida por el Consejo Nacional Electoral que establece el lleno de los requisitos previstos en el artículo anterior y la aceptación de la póliza o garantía correspondiente.

? Los candidatos que accedan a la segunda vuelta, si la hubiere, recibirán como anticipo aportes estatales igualitarios, equivalentes a dos mil cuatrocientos cincuenta millones de pesos ($2.450'000.000), los cuales se destinarán a la financiación de la propaganda política en un cincuenta por ciento (50%) y el saldo en otros gastos de campaña, que se entregarán diez (10) días después del día de las elecciones de primera vuelta.

? Recibir vía reposición de votos una suma equivalente al número de votos válidos depositados multiplicado por mil setecientos cinco pesos por voto ($1.705). Ningún candidato podrá recibir suma superior al monto de lo efectivamente gastado y aprobado por el Consejo Nacional Electoral, menos los aportes del sector privado y el anticipo dado por el Estado, en caso de que hubiera tenido acceso a él. Igualmente, en la segunda vuelta, si la hubiere, los candidatos recibirán una suma equivalente a ochocientos cincuenta y dos pesos ($852) por votos válidos depositados. Tanto en la primera como en la segunda vuelta no se podrán exceder los topes de las campañas, establecidos en la presente ley.

Para tener derecho a la reposición de votos los candidatos deberán obtener en la elección para Presidente de la República, al menos una votación igual o superior al cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados. Quien no consiga este porcentaje mínimo, no tendrá derecho a la financiación estatal de la campaña por el sistema de reposición de votos, y deberá devolver el monto de la financiación estatal previa en su totalidad. Estos montos de recursos, será asegurado mediante póliza o garantía a favor del Estado, expedida por una entidad financiera privada, o en su defecto el partido que avale al candidato podrá pignorar los recursos ciertos para la financiación que le corresponda en los años subsiguientes, como garantía por el monto recibido, siempre y cuando con ellas cancele las obligaciones contraídas. En el caso de que el candidato haya sido inscrito por movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, la garantía o póliza deberá ser respalda por los promotores del grupo hasta por el monto que se deba devolver.

En caso de que el candidato no obtenga el porcentaje de votos válidos aquí establecido y deba hacerse efectiva la póliza o garantía, el Estado a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, repetirá contra el partido o movimiento político que avaló el candidato, contra el candidato, contra el tesorero, el gerente de campaña y los integrantes del comité financiero de la campaña presidencial, quienes se inscribirán como tales al momento de la inscripción del gerente de campaña; todos ellos serán deudores

solidarios del monto de financiación estatal entregado a la campaña;

b) La financiación de las campañas de los candidatos que no cumplan con los requisitos establecidos en el artículo diez (10) de esta ley para acceder a la financiación estatal previa de las campañas presidenciales, se regirá por las siguientes reglas:

1. El Estado, a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil, financiará vía reposición de votos los gastos de campaña, en caso de que obtenga al menos el cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados.

2. El valor de la reposición por voto válido será de tres mil cuatrocientos setenta y ocho pesos ($3.478).

3. Los partidos o movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la Presidencia de la República, y en cuya votación no logren por lo menos el cuatro por ciento (4%) del total de los votos válidos, no tendrán derecho a la reposición de gastos de campaña por voto.

Parágrafo 1º. Los candidatos que reúnan los requisitos de ley para acceder a los beneficios de la financiación estatal previa, también podrán solicitar un monto adicional al anticipo de hasta el diez por ciento (10%) del tope establecido para la campaña presidencial, para utilizarlos en propaganda electoral en radio, prensa escrita o televisión, los cuales estarán garantizados a satisfacción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y regulados bajo los mismos parámetros establecidos para el anticipo destinado a otros gastos de campaña.

Parágrafo 2º. El candidato presidencial que haya accedido a la financiación estatal previa y retire su nombre o desista de su candidatura antes de las elecciones en primera vuelta, deberá devolver la totalidad de los recursos recibidos de parte del Estado, dentro de los quince (15) días siguientes a su retiro. De no ser así, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, procederán judicialmente contra el candidato, su campaña presidencial, el Gerente de su campaña, los integrantes del Comité Financiero de su campaña y los Partidos o Movimientos Políticos que lo hayan inscrito.

Artículo 12. Topes de campaña. El tope de gastos de las campañas presidenciales del año 2006 será de diez mil millones de pesos ($10.000'000.000) para la primera vuelta. Para la segunda vuelta presidencial, si la hubiere, el tope será de seis mil millones de pesos ($6.000'000.000). El monto fijado como tope de campaña comprende la sumatoria, tanto de los recursos aportados por el Estado, como los aportados por los particulares.

Los candidatos que no cumplan con los requisitos para acceder a la financiación estatal previa de la campaña presidencial y que no alcancen el número de votos necesarios para acceder a la reposición de votos por parte del Estado, financiarán sus campañas en un ciento por ciento (100%) con aportes o donaciones de particulares.

Artículo 13. Los valores señalados en pesos en la presente ley, se reajustarán anualmente de acuerdo con el aumento del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Artículo 14. Monto máximo de las contribuciones o donaciones por parte de particulares. El veinte por ciento (20%) del tope de los gastos de las campañas presidenciales podrá ser financiado por personas naturales o jurídicas de derecho privado; sin embargo, las campañas presidenciales no podrán recibir aportes o donaciones individuales de personas naturales sino hasta el dos por ciento (2%) del monto fijado como tope de la campaña, ni de personas jurídicas sino hasta el cuatro por ciento (4%) del mismo tope. Las contribuciones y donaciones de personas jurídicas pertenecientes a un mismo grupo empresarial, no podrán superar en conjunto el cinco por ciento (5%) del monto fijado como tope.

La Superintendencia de Sociedades expedirá el documento público en el que se relacione qué personas jurídicas constituyen un grupo empresarial.

Los aportes de los candidatos y sus familiares hasta el cuarto grado de consaguinidad, segundo de afinidad o primero civil no podrán superar en conjunto el cuatro por ciento (4%) del monto fijado como tope por el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 15. Manejo de los recursos de las campañas presidenciales. Los recursos de las campañas presidenciales se recibirán y administrarán a través de una cuenta única y exclusiva para tal objetivo, tanto para la recepción de los aportes y donaciones, y gastos de reposición del Estado, como para los gastos de la misma campaña presidencial. Esta estará exenta del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Bancaria establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia de los movimientos de dichas cuenta s.

Parágrafo. Las campañas presidenciales podrán acordar con la entidad financiera que seleccionen para abrir la citada cuenta, la apertura de las subcuentas que consideren necesarias para organizar la distribución o gasto de los recursos en las distintas áreas de trabajo en las que esté organizada la campaña presidencial.

Artículo 16. Gerente de campaña. El candidato presidencial deberá designar un gerente de campaña, encargado de administrar todos los recursos de la campaña. El gerente de campaña será el responsable de todas las actividades propias de la financiación de la campaña política, y los gastos de la misma. El gerente de campaña deberá ser designado dentro de los tres (3) días siguientes a la inscripción de la candidatura presidencial, mediante declaración juramentada del candidato, que deberá registrarse en el mismo término ante el Consejo Nacional Electoral.

El gerente de campaña será el representante oficial de la campaña presidencial ante el Consejo Nacional Electoral para todos los efectos relacionados con la financiación de la campaña política y la posterior presentación de informes, cuentas y reposición de los gastos de la campaña. El gerente podrá designar unos subgerentes en cada departamento o municipio, según lo considere. Estos serán sus delegados para la respectiva entidad territorial. Ningún servidor público o ciudadano extranjero podrá ser designado como gerente de campaña.

Artículo 17. Libros de contabilidad y soportes. Los responsables de la rendición de cuentas de la respectiva campaña deberán llevar el libro mayor de balances, el diario columnario y al menos un libro auxiliar, los cuales serán registrados ante la Organización Electoral al momento de la inscripción de los candidatos. Igualmente llevarán una lista de las contribuciones, donaciones y créditos, con la identificación, dirección y teléfono, de las personas naturales o jurídicas que realizaron la contribución o donación, en las actas en que se aprobó el aporte cuando se trate de personas jurídicas.

Esta documentación podrá ser revisada por el Consejo Nacional Electoral para verificar el cumplimiento de las normas sobre financiación de las campañas.

Artículo 18. Sistema de Auditoría. Con el objeto de garantizar el adecuado control interno en el manejo de los ingresos y gastos de la campaña presidencial, los partidos, movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, que inscriban candidatos, crearán y acreditarán ante el Consejo Nacional Electoral un sistema de auditoría interna como condición para iniciar la recepción de los aportes y contribuciones de los particulares y/o de recibir los recursos de financiación estatal.

El auditor será solidariamente responsable del manejo que se haga de los ingresos y gastos de la campaña, así como de los recursos de financiación estatal, si no informa al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades que se cometan.

El Consejo Nacional Electoral, por conducto del Fondo de Financiación de partidos y campañas electorales, tendrá a su cargo la realización de la auditoría externa sobre los recursos de financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales, de que trata el artículo 49 de la Ley 130 de 1994.

Dicho sistema deberá garantizar una cobertura nacional y será contratado con cargo al porcentaje del monto global de las apropiaciones presupuestales destinadas a la financiación estatal, que fije el Consejo Nacional Electoral. El valor del contrato se determinará hasta por una suma máxima equivalente a dicho porcentaje y el pago se hará con base en las cuentas o informes efectivamente auditados. El objeto del contrato deberá comenzar a ejecutarse desde el inicio de la campaña electoral, conforme al término definido en esta ley.

El sistema de auditoría externa será reglamentado por el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 19. Responsables de la rendición de cuentas. El gerente de campaña será el responsable de la rendición pública de informes de cuentas de las campañas en las que participen. El candidato presidencial, el gerente, el tesorero y el auditor de las campañas, responderán solidariamente por la oportuna presentación de los informes contables y por el debido cumplimiento del régimen de financiación de campañas. Cualquier modificación en la designación del gerente, el tesorero o el auditor de las campañas será informada a la autoridad electoral.

Artículo 20. Reglamentación. El Consejo Nacional Electoral reglamentará lo referente al sistema único de información sobre

contabilidad electoral, presentación de cuentas, periodo de evaluación de informes, contenido de informes, publicidad de los informes, sistema de auditoría y revisoría fiscal.

Artículo 21. Vigilancia de la campaña y sanciones. El Consejo Nacional Electoral podrá adelantar en todo momento, auditorías o revisorías sobre los ingresos y gastos de la financiación de las campañas. Con base en dichos monitoreos o a solicitud de parte, podrá iniciar investigaciones sobre el estricto cumplimiento de las normas sobre financiación aquí estipuladas. De comprobarse irregularidades en el financiamiento se impondrán sanciones de acuerdo con la valoración que hagan de las faltas, en el siguiente orden:

1. Multas entre el uno por ciento (1%) y el diez por ciento (10%) de los recursos desembolsados por parte del Estado para la respectiva campaña.

2. Congelación de los giros respectivos para el desarrollo de la campaña.

3. En caso de sobrepasar el tope de recursos permitidos, bien por recibir donaciones privadas mayores a las autorizadas, o por superar los topes de gastos, se podrá imponer la devolución parcial o total de los recursos entregados.

4. En el caso del ganador de las elecciones presidenciales, el Congreso podrá decretar la pérdida del cargo según el procedimiento contemplado para las investigaciones y juicios por indignidad política.

Parágrafo. La denuncia por violación de los topes de campaña deberá ser presentada dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de la elección presidencial.

CAPITULO V

Acceso a medios de comunicación social

Artículo 22. Acceso equitativo a espacios en los medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético. En el período comprendido entre los sesenta (60) días anteriores a la elección presidencial y ocho (8) días antes a la misma, el Estado hará uso Durante un (1) mes del Espectro Electromagnético destinado a los concesionarios y operadores privados de radio y televisión en un espacio diario de dos (2) minutos en televisión en horario "triple A" y cuatro (4) minutos diarios en radio en el horario de mayor audiencia, para que los candidatos divulguen sus tesis y programas de gobierno. El Consejo Nacional Electoral determinará por sorteo la distribución de estos espacios entre los distintos candidatos, durante los días hábiles de la semana. Estos programas se emitirán hasta ocho días antes de la fecha de votación.

Los costos de producción de estos programas, serán asumidos respectivamente por cada una de las campañas presidenciales.

Parágrafo. En el caso del servicio de televisión, la Comisión Nacional de Televisión reservará dichos espacios, previo concepto del Consejo Nacional Electoral. En el caso del servicio de radiodifusión, dicha reserva deberá ser hecha por el Ministerio de Comunicaciones, en los mismos términos.

Artículo 23. Acceso al Canal Institucional y la Radiodifusora Nacional. Durante el período de campaña presidencial, los partidos y

movimientos políticos con personería jurídica, mantendrán el acceso a los medios de comunicación social en los términos de la ley de partidos y movimientos políticos. Tendrán los mismos derechos de estos, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República en los términos de la presente ley.

Además de los programas de televisión del Canal Institucional previstos en la ley, durante la campaña presidencial los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República, tendrán derecho a:

1. Realizar tres (3) debates de hasta sesenta (60) minutos cada uno, por parte y a petición conjunta de todos los candidatos presidenciales o de algunos de ellos, con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición durante el período de campaña presidencial.

2. Realizar una intervención de hasta cinco (5) minutos por parte de cada candidato, dentro de la semana siguiente al inicio de la campaña presidencial, con el fin de presentar su programa de gobierno a los ciudadanos. Estas transmisiones se realizarán en enlace nacional de todos los canales de televisión y estaciones de radio, estatales.

3. Realizar una intervención de hasta diez (10) minutos por parte de cada candidato presidencial, ocho (8) días antes de las elecciones a la Presidencia de la República, con el fin de presentar a los ciudadanos sus palabras de cierre de campaña. Estas transmisiones se realizarán en enlace nacional de todos los canales de televisión y estaciones de radio, estatales.

El Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con sus competencias, reglamentará la materia dentro de los tres (3) días siguientes al cierre de la inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República.

Artículo 24. Propaganda electoral. Cada una de las campañas presidenciales que cumplan las condiciones de ley para acceder a la financiación estatal previa, podrá contratar sólo durante los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial en primera vuelta, y durante el lapso entre esta y la segunda vuelta, si la hubiere, con los concesionarios y operadores privados de televisión, espacios para divulgar propaganda electoral de las respectivas campañas.

Las campañas presidenciales podrán contratar y realizar propaganda electoral en la prensa escrita y la radio, durante los tres (3) meses anteriores a la elección presidencial.

Cada campaña presidencial decidirá en qué medio de comunicación social desea pautar, teniendo como límite los topes establecidos en la presente Ley. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público regulará la manera como se emitirá el pago de la respectiva propaganda electoral de cada campaña, según los términos establecidos en la presente ley.

Las propagandas no podrán contener mensajes alusivos a otros candidatos, ni a los distintivos y lemas de sus campañas. Tampoco podrán utilizar los símbolos patrios, ni contener mensajes negativos frente a los demás candidatos o sus campañas.

El Consejo Nacional Electoral velará por el cumplimiento de esta prohibición y ordenará la suspensión de la emisión de la propaganda

electoral que infrinja esta disposición, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la emisión de la publicidad.

Los candidatos que no cumplan los requisitos de financiación estatal previa establecidos en la presente ley, podrán contratar directamente a cargo de su campaña presidencial, propaganda electoral con televisión sólo durante el mismo período de tiempo.

Las empresas que prestan el servicio de televisión por suscripción tienen prohibida la transmisión o divulgación de propaganda electoral referente a la campaña presidencial en Colombia, que sean transmitidos en los canales de televisión extranjeros.

Los concesionarios y operadores privados de radio y televisión están en la obligación de emitir propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la efectivamente cobrada por estos mismos espacios durante el año anterior.

Parágrafo. También podrá transmitirse divulgación política o propaganda electoral a través del servicio de televisión y radio difusión comunitaria.

Artículo 25. Garantía de equilibrio informativo entre las campañas presidenciales. Los concesionarios y operadores privados de radio y televisión deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la veracidad en el manejo de la información sobre las campañas presidenciales y el proselitismo electoral. Para estos efectos, remitirán un informe semanal al Consejo Nacional Electoral de los tiempos o espacios que en dichas emisiones o publicaciones se les otorgaron a las actividades de campaña presidencial de cada candidato. El Consejo Nacional Electoral publicará dicha información y verificará que la presencia de los candidatos en dichas emisiones o publicaciones sea equitativa.

Si de estos informes el Consejo Nacional Electoral deduce que no se ha dado un trato equitativo en la información de las actividades políticas de los candidatos presidenciales, la entidad solicitará al respectivo medio de comunicación social que establezca el equilibrio informativo, y podrá acordar con el respectivo medio y la Comisión Nacional de Televisión, o el Ministerio de Comunicaciones, según sea el caso, las medidas que se requieran dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes.

Las campañas presidenciales suministrarán diariamente material audiovisual y escrito suficiente sobre las actividades políticas de sus candidatos a los medios de comunicación social, quienes seleccionarán libremente los aspectos que consideren valiosos para la información noticiosa.

Artículo 26. Prohibiciones para todos los candidatos a la Presidencia de la República. Ningún candidato, a título personal directa o indirectamente, desde el momento de su inscripción, podrá contratar, alquilar, producir y/o dirigir programas de género periodístico en medios de comunicación social.

Artículo 27. Regulaciones a las transmisiones presidenciales en el Canal Institucional. Cuando el Presidente de la República se haya inscrito como candidato a la elección presidencial, no podrán ser transmitidas por el Canal Institucional del Estado las reuniones con

comunidades para promover la gestión del gobierno en la solución de los problemas que las aquejan. Se exceptúan los casos en los que las reuniones desarrollan temas relacionados con seguridad nacional, soberanía, orden público o desastres naturales.

Artículo 28. De las encuestas electorales. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida por cualquier medio de comunicación, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas concretas que se formularon, los candidatos por quienes se indagó, el área y la fecha o período de tiempo en que se realizó y el margen de error calculado. Sólo podrán divulgarse encuestas representativas estadísticamente, en las cuales los entrevistados sean seleccionados probabilísticamente.

Se prohíbe la realización o publicación de encuestas o sondeos la semana anterior a las elecciones a la Presidencia de la República en los medios de comunicación social nacional. También queda prohibida la divulgación en cualquier medio de comunicación de encuestas o sondeos, durante el mismo término, que difundan los medios de comunicación social internacionales.

El Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen esta actividad cuando se trate de encuestas políticas, electorales o sondeos de opinión, para asegurar que las preguntas al público no sean formuladas de manera que induzcan una respuesta determinada y que las encuestas reúnan las condiciones técnicas señaladas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE.

Las empresas que contemplen dentro de su objeto la realización de encuestas políticas o electorales, deberán estar inscritas en el Registro Nacional de Encuestadores que para este efecto llevará el Consejo Nacional Electoral cuando estén destinadas a ser publicadas.

En ningún caso se podrán realizar o publicar encuestas, sondeos o proyecciones electorales el día de los comicios.

Parágrafo 1º. Cuando un medio de comunicación realice sondeos de opinión o consultas abiertas para que los ciudadanos expresen opiniones sobre preferencias electorales por medio de Internet o de llamadas telefónicas, en las que no existe un diseño técnico de muestra ni es posible calcular un margen de error, el medio deberá informar claramente a sus receptores la naturaleza y alcance de la consulta y advertir que no se trata de una encuesta técnicamente diseñada.

Parágrafo 2º. La infracción a las disposiciones de este artículo será sancionada por el Consejo Nacional Electoral, con multa de quince (15) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, según la gravedad de la falta, impuesta tanto al medio de comunicación como a quien encomendó o financió la realización de la encuesta. El monto de la multa se depositará en el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.

Parágrafo 3º. Se entiende que una encuesta tiene carácter político cuando verse sobre asuntos relacionados con el Estado o con el poder

político. Una encuesta o sondeo de opinión tiene carácter electoral cuando se refiere a preferencias electorales de los ciudadanos, intenciones de voto, opiniones sobre los candidatos, las organizaciones políticas o programas de gobierno. También, en época electoral, las que versen sobre cualquier otro tema o circunstancia que pueda tener incidencia sobre el desarrollo de la contienda electoral.

CAPITULO VI

Derecho de Réplica

Artículo 29. Derecho de Réplica. Durante el período de campaña presidencial, cuando el Presidente de la República o representantes del gobierno nacional, en uso de sus facultades realicen afirmaciones en medios de comunicación social del Estado, o que utilicen el espectro electromagnético, que atenten contra el buen nombre y la dignidad de los candidatos presidenciales, partidos o movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la presidencia, siempre y cuando el medio de comunicación no haya dado al afectado la oportunidad de controvertir tales afirmaciones, el afectado podrá solicitar ante el Consejo Nacional Electoral el derecho a la réplica, quien resolverá la petición dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Para estos efectos el Consejo Nacional Electoral deberá solicitar al medio de comunicación las pruebas correspondientes y atender los principios del derecho de defensa y el debido proceso.

En caso de ser concedida la réplica, el Consejo Nacional Electoral dispondrá que la misma se realice de manera oportuna, por lo menos en un tiempo y área de cubrimiento similar al que suscitó su ejercicio, en un medio de comunicación social que garantice su amplia difusión.

Parágrafo. El medio de comunicación social del Estado, o que utilicen el espectro electromagnético que incumpla la presente disposición, estará sujeto a la imposición de las sanciones pecuniarias a que haya lugar, por parte del organismo competente, respetando las normas del debido proceso.

CAPITULO VII

Regulaciones especiales durante la campaña presidencial

Artículo 30. Prohibiciones al Presidente durante la campaña presidencial. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de votación en primera vuelta, y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso, el candidato que ejerce la Presidencia o la Vicepresidencia de la República no podrá:

1. Asistir a actos de inauguración de obras públicas.

2. Entregar personalmente recursos o bienes estatales, o cualquier otra suma de dinero proveniente del erario público o producto de donaciones de terceros al Gobierno Nacional.

3. Referirse a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones o presentaciones públicas, como Jefe de Estado o de gobierno, excepto en situaciones que hagan referencia a asuntos de seguridad nacional, seguridad de los candidatos o sus campañas políticas, soberanía, emergencias o desastres.

4. Utilizar o incluir la imagen, símbolos o consignas de su campaña presidencial en la publicidad del gobierno.

5. Utilizar bienes del Estado, diferentes a los propios de sus funciones y aquellos destinados a su seguridad personal, en actividades de su campaña presidencial.

Artículo 31. Monto de la publicidad estatal. Durante la campaña presidencial, no se podrán aumentar los recursos destinados a la publicidad del Estado, más allá del promedio de lo presupuestado para estos mismos efectos en los dos (2) años anteriores, traído a valor presente.

Articulo 32. Vinculación a la nómina estatal. Se suspenderá cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal, en la Rama Ejecutiva del Poder Público, durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso. Se exceptúan de la presente disposición, los casos a que se refiere el inciso segundo del artículo siguiente.

Parágrafo. Para efectos de proveer el personal supernumerario que requiera la organización electoral, la Registraduría organizará los procesos de selección y vinculación de manera objetiva a través de concursos públicos de méritos.

Parágrafo transitorio. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, adoptará el procedimiento descrito en el parágrafo que antecede, durante la realización del censo poblacional, para efectos del personal supernumerario que se contrate para estos efectos.

Artículo 33. Restricciones a la contratación pública. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado.

Queda exceptuado lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, de sastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias. Adicionalmente se exceptúan aquellos gastos inaplazables e imprescindibles que afecten el normal funcionamiento de la administración.

CAPITULO VIII
Disposiciones varias

Artículo 34. Decencia y decoro de los candidatos. Durante la campaña presidencial, ningún candidato o representante de los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, podrán hacer imputaciones que afecten la dignidad y el buen nombre de los demás candidatos que intervengan en la misma. El Consejo Nacional Electoral reglamentará el régimen sancionatorio para quienes violen estos preceptos.

Artículo 35. Seguridad a los candidatos presidenciales. Durante el período de campaña presidencial, el gobierno nacional dispondrá lo pertinente para que a través de la fuerza pública y los organismos de seguridad del Estado, se estructuren programas de protección y

seguridad para los candidatos a la Presidencia de la República y los directivos nacionales de las campañas, si fuere el caso. Estos esquemas de protección los establecerán la Policía Nacional y el DAS, conjuntamente, con el pleno apoyo que sea requerido de las Fuerzas Militares, de conformidad con los estudios de nivel de riesgo que realicen. Semanalmente la Policía Nacional y el DAS, programarán la seguridad de los candidatos conjuntamente con las campañas, de acuerdo con la programación de recorridos y visitas que estas le anuncien.

El Ministerio del Interior y de Justicia, coordinará la implementación de estos esquemas, para lo que establecerá un mecanismo de enlace permanente con cada una de las campañas presidenciales, y recibirá los reportes de protección de los organismos de seguridad del Estado.

Artículo 36. Condiciones especiales. Cuando existan indicios serios y razonables de riesgo inminente de alteraciones del orden público o fraude el día de los comicios electorales, que puedan comprometer el normal desarrollo de la jornada de votación, el Gobierno Nacional por iniciativa propia o a petición del Consejo Nacional Electoral o de un candidato inscrito a la Presidencia de la República cuyo partido no esté representado en el Consejo Nacional Electoral, solicitará la presencia de una veeduría internacional que acompañe el proceso de elección en dichos puestos de votación, por lo menos quince (15) días antes de la fecha de los comicios.

Los puestos de votación que tendrán presencia de la veeduría internacional, serán concertados por el Gobierno Nacional, el Consejo Nacional Electoral y los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales, y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la Presidencia de la República.

T I T U L O III
PARTICIPACION EN POLITICA
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Artículo 37. Intervención en política de los servidores públicos. A excepción de los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad, los demás servidores públicos autorizados por la Constitución podrán participar en las actividades de los partidos o movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, sin ostentar en ellos representación alguna en sus órganos de gobierno o administración, ni dignidad en los mismos o vocería, según los términos establecidos por la presente ley. No podrán recibir remuneración alguna por el desarrollo de sus actividades políticas, mientras se desempeñen como servidores del Estado.

Parágrafo. Quedan exceptuados de las limitaciones establecidas en el presente artículo, los Congresistas, Diputados, Concejales y Ediles, así como los funcionarios de las respectivas corporaciones, en los términos y de conformidad con la legislación que los rige.

Artículo 38. Prohibiciones para los servidores públicos. A excepción de los empleados del Estado que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad, a los demás servidores públicos autorizados por la Constitución, les está prohibido:

1. Acosar, presionar, o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.

2. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la presente ley.

3. Favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.

4. Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.

5. Aducir razones de "buen servicio" para despedir funcionarios de carrera por razones políticas, durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones.

La infracción de alguna de las anteriores prohibiciones constituye falta gravísima.

Parágrafo. Los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista en las que participen los candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

Tampoco podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, Gobernaciones Departamentales, Asambleas Departamentales, Alcaldías y Concejos Municipales o Distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

No podrán autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participe n voceros de los candidatos.

La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa.

Artículo 39. Se permite a los servidores públicos. Los servidores públicos, en su respectiva jurisdicción, podrán:

1. Participar en simposios, conferencias, foros, congresos que

organicen sus partidos.

2. Inscribirse como miembros o militantes de sus partidos.

3. Formar parte como miembros permanentes de la organización de base de los centros de estudio o academias de formación de los partidos, sin ostentar cargo de dirección o dignidad en la respectiva organización.

4. Contribuir a los fondos de sus partidos, movimientos y/o candidatos, pero en ningún caso podrán autorizar libranzas a cargo de su remuneración como servidores públicos.

Artículo 40. Sanciones. Incumplir con las disposiciones consagradas en este capítulo, será sancionable gradualmente de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002 y según la gravedad del hecho.

La investigación de los hechos podrá iniciarse, durante el término de la campaña presidencial y hasta dentro de los treinta (30) días siguientes a la elección.

Artículo 41. Actividad política de los miembros de las corporaciones públicas. No se aplicará a los miembros de las corporaciones públicas de elección popular ni a los funcionarios de las mismas, las limitaciones contenidas en las disposiciones de este título.

Artículo 42. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Carlos Holguín Sardi, José Renán Trujillo, Senadores de la República; Eduardo Enríquez Maya, César Negret Mosquera, Representantes a la Cámara.

III.- INTERVENCIONES

Viceministerio del Interior

El ciudadano Luis Hernando Angarita Figueredo, actuando en tal calidad y como viceministro del Interior señala que la ley fue expedida dentro del término señalado en el Acto Legislativo 02 de 2004, porque el límite de antes del 20 de junio de 2005 significa que la ley sólo podía ser expedida dentro del periodo ordinario comprendido entre el 16 de marzo y el 20 de junio y la fecha señalada en el Acto Legislativo no da lugar a precluir la facultad general del Congreso de hacer las leyes. Al observar los antecedentes del acto legislativo se tiene que la intención del constituyente derivado no fue limitar al Congreso en su competencia genérica de expedición de las leyes. Además, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-347/97 consideró que el incumplimiento del término no constituye vicio que genere inexequibilidad, puesto que el plazo fue fijado para obtener un trámite expedito y no para fijar términos preclusivos para hacer algo para lo que, posteriormente, el Congreso no tuviera competencia.

Si bien el Viceministerio considera que el proyecto de ley es exequible en términos generales, se considera oportuno resaltar el análisis de los siguientes artículos:

En relación con el artículo 6 que autoriza la participación de Presidente y Vicepresidente en los mecanismos de selección de candidatos o partidos o

movimientos políticos y la participación en los eventos en los que se decidan las reglas del juego para la selección de candidato o se adopten decisiones sobre el candidato oficial del partido, estima el Viceministerio que las atribuciones se ajustan a los artículos 107 y 127 constitucionales que prevén que la posibilidad de reelección inmediata no excluye la participación de los partidos y movimientos políticos en la definición del gobernante en ejercicio como candidato a la Presidencia para los siguientes comicios, "por lo cual protegen el derecho de éste al definir los términos y condiciones con los cuales, antes de los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de la primera vuelta de la elección presidencial el Presidente o el Vicepresidente podrán participar en los mecanismos democráticos de selección de los candidatos de los partidos o movimientos políticos."

En cuanto al anticipo para la financiación de campañas consagrado en el artículo 11 señala el Viceministerio que la colaboración estatal en la financiación de campañas electorales es garantía de transparencia en el proceso y el mecanismo desarrollado en la ley para la reposición de los anticipos implica un manejo responsable de éstos. El anticipo será descontable de la suma a ser cancelada por la reposición de votos, constituyéndose en una especie de préstamo para el candidato que se devolverá con reposición de votos o con la devolución del dinero que haga el candidato cuando los resultados de las elecciones no le permitan acceder a la financiación estatal. Al ser así es el valor de los votos repuestos el que finalmente termina definiendo el monto de la colaboración estatal.

Con relación a los artículos 22 a 28 que regulan el acceso a medios de comunicación social señala el Viceministerio que la regulación respeta los términos del artículo 109 constitucional.

En cuanto al derecho de réplica, regulado en el artículo 29, señala que se debe resaltar el diálogo político que permite y la brevedad del término otorgado al Consejo Nacional Electoral para resolver la solicitud de réplica.

Para demostrar la constitucionalidad de los términos en que se desarrolla la participación en política de los servidores públicos, indica el Viceministerio que respeta los considerandos de la sentencia T-438/92 que abordó la materia.

Defensoría del Pueblo

Karin Irina Kuhfeldt Salazar, como ciudadana colombiana y Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, intervino para cuestionar la constitucionalidad de los siguientes artículos:

1. Artículo 6º en los siguientes apartes: *"El Presidente y Vicepresidente de la República cuando aspiren a la elección presidencial, podrán participar en los mecanismos de selección de candidatos de los partidos o movimientos políticos. (...) En cualquier momento, el Presidente de la República podrá asistir a eventos internos de los partidos o movimientos políticos, o movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, e incluso participar en aquellos eventos en los cuales se decidan las reglas de juego para la selección de candidatos o se adopten decisiones sobre el candidato oficial de dicho partido o movimiento, o*

se seleccione o elija el mismo". Para la Defensoría, la facultad de participar en los mecanismos de selección de candidatos corresponde a una intromisión indebida en los asuntos internos de los partidos políticos. La intervención del Presidente quien detenta la suprema autoridad administrativa, tanto en la elección de candidatos como en la determinación de las reglas del juego para la selección de los mismos distorsiona el derecho de los ciudadanos de constituir partidos políticos sin limitación alguna (artículo 40, numeral 3, C.P.). De otra parte, en virtud de que según el artículo 107 C.P. los partidos *"podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos"* no es posible que esa autodeterminación estatutaria se vea disminuida con la participación del Presidente en la fijación de las reglas, con excepción de las de su propio partido o grupos de partidos que respaldan su aspiración. Además, el inciso 3º del artículo 6 es desproporcionado en cuanto no restringe en el tiempo la facultad de intervención presidencial (por ejemplo para los cuatro meses previos a la primera votación). Por otra parte, tal facultad de intervención presidencial puede llegar a desvirtuar el derecho a la oposición consagrado en el artículo 112 constitucional puesto que la norma no hace distinciones en relación con los partidos en cuya regulación puede intervenir el presidente por tanto *"adoptada esta premisa como base interpretativa [estima la Defensoría] se llega sin dificultad a la conclusión de que el primer mandatario como candidato puede intervenir en los espacios y procedimientos de decisión de los partidos políticos en general, incluidos aquellos que ejercen la oposición, con lo cual se desvirtúa de plano el derecho a ejercerla que garantiza la Constitución, en los términos del artículo 112".*

Los incisos mencionados, además, desconocen el literal f) del artículo 152 de la Constitución, puesto que en éste se señaló que la ley de garantías electorales debería buscar *"la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República"* y, según el análisis realizado, con las facultades de intervención del Presidente dentro del juego de los partidos políticos, tal igualdad no se logra, antes más, la desigualdad natural que se presenta por el hecho de que uno de los candidatos sea presidente en el momento de la contienda electoral se agrava. Al concedérsele garantías adicionales al Presidente, en detrimento de la buscada igualdad, el legislador se extralimitó en sus facultades.

De otra parte, la Defensoría considera que el artículo 27, en el aparte que se subraya, desconoce la Constitución: *"cuando el Presidente de la República se haya inscrito como candidato a la elección presidencial, no podrán ser trasmitidas por el canal institucional del Estado las reuniones con comunidades para promover la gestión del gobierno en la solución de los problemas que las aquejan. Se exceptúan los casos en los que las reuniones desarrollan temas relacionados con seguridad nacional, soberanía, orden público o desastres naturales".*

Estima la Defensoría que en virtud de que la transmisión de lo que se ha conocido como consejos comunitarios implica una exposición pública y masiva de la imagen del Presidente, el permitir que así sea en caso de temas relacionados con seguridad nacional se sigan transmitiendo tales reuniones cuando el presidente además de tal calidad reúne la de candidato presidencial constituye una franca desventaja frente al resto de aspirantes. El permitir al Presidente hacer uso de los

medios de comunicación de manera discrecional implica "competencia desleal". Lo anterior se agrava teniendo en cuenta que los temas de seguridad nacional son cotidianos en Colombia; de esta manera, la excepción se convierte en regla. Además, aclara la Defensoría, los temas sobre los cuales se establece la excepción no deben tener tratamiento en el escenario de los consejos comunitarios, sino en las más altas esferas de la política pública, particularmente del Gobierno (artículo 189 numerales 6, 7, 4, 2 y 3). En ese marco de cosas, el aparte cuestionado, para la Defensoría, viola claramente el artículo 13 constitucional. Como no es posible que los demás candidatos cuenten con el mismo tipo de escenarios para discutir temas de seguridad nacional, la disposición debe ser declarada inexequible. A la vulneración del artículo 13 se añade el desconocimiento del inciso 4º del artículo 127 constitucional según el cual "durante la campaña, el Presidente y el Vicepresidente de la República no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del Tesoro Público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal, en los términos que señale la ley estatutaria" Al ser los medios de comunicación social del Estado un bien público que no corresponden al ejercicio de las competencias de todo presidente, sino a una figura creada por el actual mandatario se contraviene la norma constitucional transcrita.

Por otro lado, la Defensoría solicita se declare la inexequibilidad del siguiente aparte del artículo 28 del proyecto de ley: *"(...) se prohíbe la realización o publicación de encuestas o sondeos la semana anterior a las elecciones a la Presidencia de la República en los medios de comunicación social nacional. (...)"* Para la Defensoría, el término *nacional* resulta ambiguo y contradictorio. Ambigüedad que radica en el hecho de que "los medios de alcance nacional tienen por lo general filiales o convenios con medios del nivel regional y territorial e incluso comunitario y el límite para la divulgación de encuestas resulta impreciso, toda vez que no está claro cuando el medio en cuestión se define como nacional o como regional." Por la imprecisión se genera la ineficacia de la norma –sumando las partes regionales se podrá difundir a nivel nacional la encuesta-. Al ser ineficaz la norma, se puede llegar a afectar la libertad del votante, puesto que se va a ver sometido a la transmisión de encuestas que determinan veladamente su decisión a través de la saturación de información. Con la afectación de la libertad, se desconoce el artículo 258 de la Carta. Por otro lado, el aparte cuestionado desconoce el derecho a la información del lector, puesto que es un hecho que los medios de comunicación están movidos por intereses y con base en éstos determinan la información que hacen pública, información que, por tanto, está distorsionada. Además, se desconoce el derecho a la igualdad de los medios nacionales a los cuales no se les permite la transmisión de encuestas.

La Defensoría considera que se presenta una omisión legislativa inconstitucional en el numeral 5 del artículo 30, puesto que si bien el último inciso del artículo 1º del Acto Legislativo No 2 de 2004 señala que la ley estatutaria debe señalar los términos en que Presidente y Vicepresidente candidatos pueden usar los bienes del Estado o los recursos del Tesoro Público cuando éstos se ofrezcan en

igualdad de condiciones a todos los candidatos en el único artículo que hace referencia al tema de la prohibición de uso de los recursos públicos por parte del Presidente es el artículo 30, que lo único que hace es repetir literalmente, en el numeral quinto, la fórmula contenida en el Acto Legislativo, la cual, por mandato del acto legislativo debía ser desarrollada en la Ley Estatutaria, no desarrolla de manera completa cómo se debe entender la financiación preponderantemente estatal de las campañas –bien ofrecido en igualdad de condiciones a todos los candidatos- en lo relativo al uso de los medios de transporte cuando el desplazamiento para el cumplimiento de sus funciones coincida con el lugar del desarrollo de la campaña. Señala la Defensoría que *"es evidente que el Presidente de la República, lo mismo que su Vicepresidente, tienen a su disposición, para el ejercicio de sus funciones, vehículos de transporte aéreo y terrestre, y recursos públicos para cubrir todos los gastos relacionados con sus desplazamientos dentro y fuera del territorio nacional. Esta circunstancia, de entrada, y de no ser objeto de regulación, genera una gran distorsión en materia de igualdad de condiciones ofrecidas a todos los candidatos y candidatas. ¿Qué se prevé cuando el Presidente de la República realice desplazamientos a diferentes lugares del territorio nacional en ejercicio de sus funciones, a lugares donde coincida la realización de actos de campaña? ¿Están autorizados el Presidente y el Vicepresidente candidatos, para hacer coincidir sus agendas públicas y sus agendas como candidatos, cuando en desarrollo de sus funciones se desplacen a lugares situados fuera de la sede ordinaria de sus labores? La ley no aporta ningún criterio al respecto y con este criterio se introduce una seria desproporción entre los candidatos a la elección presidencial."* Frente a la omisión legislativa existente, en criterio de la Defensoría, esta entidad solicita se incluya dentro del numeral 5 del artículo 30 la prohibición de utilizar los recursos de transporte y viáticos previstos para el desarrollo de sus funciones públicas en actividades proselitistas de la campaña presidencial, so pena de vulnerar el mandato del Acto Legislativo No 2, artículo 1º, y el derecho a la igualdad de los demás candidatos.

En lo relativo a la prohibición para los servidores públicos señaladas en los artículos 38 y 41 la Defensoría considera se deben declarar inexequibles los siguientes apartes: *"artículo 38. Prohibiciones para los servidores públicos. A excepción de los empleados del Estado que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad, a los demás servidores públicos autorizados por la Constitución, les está prohibido: (...)"*

Con la redacción de la disposición en los apartes subrayados, a los funcionarios exceptuados les estaría permitido acosar o presionar a subalternos para que respalden alguna causa política, difundir propaganda electoral, o favorecer con promociones bonificaciones o ascensos indebidos a quienes participan en su misma campaña política, lo cual es una hipótesis inadmisible. De otro lado, con el artículo 41 según el cual *"no se aplicará a los miembros de las corporaciones públicas de elección popular ni a los funcionarios de las mismas, las limitaciones contenidas en las disposiciones de este título"* se permitiría a tales personas incurrir en las conductas prohibidas en el artículo 38, lo cual resulta desproporcionado. Las obligaciones constitucionales de los servidores públicos no pueden verse limitadas por su pertenencia o simpatía con determinado político. Un análisis sistemático de la Constitución determina que el estado debe

ser un órgano de carácter imparcial cuya función es servir a los intereses generales y no al servicio de cierta causa. El artículo 38, apartes subrayados, y el artículo 41 en los términos señalados permiten la desviación de poder de ciertos funcionarios públicos y, por tanto, deben ser declarados inexequibles.

Por último, juzga la Defensoría que el artículo 39 que enumera las actividades que pueden desarrollar los servidores públicos en relación con las actividades de partidos o movimientos políticos debe ser declarado inexequible en su numeral 4 según el cual se permite a los servidores públicos *"contribuir a los fondos de sus partidos, movimientos y/o candidatos, pero en ningún caso podrán autorizar libranzas a cargo de su remuneración como servidores públicos"*. La razón de la inexequibilidad radica en que el artículo 110 constitucional prohíbe a quienes se desempeñen como funcionarios públicos hacer contribuciones a los partidos o movimientos o candidatos o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. Teniendo en cuenta que las excepciones que establezca la ley no pueden ser permitir totalmente lo prohibido, el numeral debe ser declarado inexequible.

Comisión Nacional de Televisión

Jorge Figueroa Clausen, director y representante legal de la mencionada Comisión señaló que el último inciso del artículo 24 señaló que el último inciso del artículo 24 según el cual "los concesionarios y operadores privados de radio y televisión están en la obligación de emitir propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la efectivamente cobrada por estos mismos espacios durante el año anterior" debe ser precisada para entender si la obligación es de emitir propaganda o de hacerlo con tarifa inferior, pudiéndose abstener de emitir propaganda en ejercicio de la libertad de expresión. Ahora, si los medios deciden emitir propaganda deberán hacerlo respetando el acceso equitativo a los diferentes candidatos.

Agrega que mediante acuerdo 006 de 1999 la Comisión Nacional de Televisión reglamentó el servicio de televisión comunitaria sin ánimo de lucro, estableciendo en el artículo 15 que en ningún caso las comunidades podrían realizar actividades encaminadas a hacer proselitismo político o religioso.

Por último afirma que las disposiciones del capítulo V del proyecto de ley no pueden ignorar la competencia específica de la Comisión Nacional de Televisión para fijar los espacios utilizables por los candidatos a la Presidencia, a saber, regular los elementos técnicos, logísticos y organizativos de la producción y emisión televisiva de la participación de los candidatos. Lo anterior, fundamentado en las facultades de la Comisión delimitadas en la Sentencia C-226/96.

Partido Liberal Colombiano

César Gaviria Trujillo, Director Único Nacional del Partido Liberal intervino para solicitar se declare inexequible el artículo 8 del proyecto de ley en el que se regula el periodo de inscripción a la Presidencia de la República. Indica que la

Constitución Política reconoció el derecho a organizarse en partidos políticos y estableció el mandato de dotar a éstos con principios democráticos. A la par de este mandato, constitucionalmente se fijó que los partidos podrían celebrar consultas populares internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas. El artículo 8 cuestionado, al fijar un periodo de inscripción de candidaturas que para Presidente termina antes de la realización de las elecciones para Congreso hace imposible que una organización política "escoja libremente entre las dos opciones relacionadas con la oportunidad de celebración de la Consulta que establece la Constitución, viéndose obligada, en cambio, a acogerse a una fecha distinta de la elección de corporaciones públicas, fijada por el Consejo Nacional Electoral.

En efecto, si entra en vigencia dicho artículo, los ciudadanos que aspiren a ser elegidos como Presidente de la República deberán inscribirse con cuatro meses de anterioridad a la fecha de la votación de la primera vuelta de la elección presidencial y se podrá adelantar durante los treinta días siguientes (sic).

Teniendo en cuenta que la elección presidencial se realizará el último domingo de mayo la inscripción se cerraría el último día del mes de febrero, es decir algunos días antes de la elecciones para Congreso de la República la cual se verificará el próximo 12 de marzo, por lo que resultaría imposible que los Partidos Políticos escojan su candidato a la Presidencia en una consulta popular a realizarse de manera coincidente con dicha elección."

Así las cosas, tanto la disposición como su efecto práctico desconocen el artículo 107 C.P., porque sería materialmente imposible realizar la consulta en tanto coincide el plazo de la escogencia de candidato con la elección de miembros del Congreso; los artículos 1º, 2º y 95 numeral 9 que señalan el derecho a la participación política; el 40 que desarrolla el derecho al voto el cual no se podría ejercer para consultas internas; y el artículo 265 que le atribuye al Consejo Nacional Electoral la facultad de colaborar para la realización de las consultas internas, puesto que tal facultad sería ineficaz al no poder realizarse la consulta.

Finalmente, agrega que *"la intención del Constituyente al hacer explícita la posibilidad de realizar consultas en fechas distintas a las de las elecciones ordinarias buscaba hacer efectivo ese derecho para la escogencia de candidatos a otras elecciones distintas a la de Presidente de la República, toda vez que se daba por descontado el derecho de los partidos de escoger su candidato a la Presidencia de la República con las elecciones congresionales anteriores a la de Presidente".*

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

El decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Alejandro Venegas Franco, solicitó se declarara la inexequibilidad del artículo 4º en los apartes que se subrayan: *"El Presidente o el Vicepresidente de la República que manifiesten su interés de participar en la campaña presidencial o se inscriban como candidatos en la elección presidencial, estarán sujetos a las condiciones que para estos efectos consagran la Constitución Política y la presente ley de manera explícita para ellos, en razón a su doble condición de*

funcionarios públicos y candidatos". La redacción del artículo no deja claro si el legislador quiso distinguir dos momentos diferentes o la letra *"o"* carece de incidencia en cuanto se trata de dos actividades desarrolladas en dos momentos diversos con efectos diferentes. En criterio del interviniente, *"debería bastar la declaración pública por escrito del interés de presentarse como candidato seis (6) meses antes de la votación en primera vuelta para que adquieran vigencia las prohibiciones al Presidente o Vicepresidente durante la campaña presidencial. De otra manera disfrutarán en perjuicio del principio de igualdad de dos meses, donde siendo prácticamente candidatos, podrán realizar los actos de proselitismo y otros de "clientelismo" que prohíben el artículo* (sic) *30, 31, 32 y 33 del proyecto sub-examine que mas adelante citamos"*.

Asimismo la "o" que separa que manifiesten su interés de participar en la campaña presidencial o se inscriban como candidatos debe ser copulativa es decir, que solo puede inscribirse como candidato el Presidente o Vicepresidente quien han manifestado su interés en serlo, seis meses antes de las elecciones en primera vuelta. De otra manera, el Presidente de la República, podrá ocultar se (sic) interés (…) en detrimento de la igualdad."

Para que se respete la igualdad consagrada en la Constitución debe exigirse claridad en las aspiraciones del Presidente o Vicepresidente y en caso de que no actúen transparentemente deberán perder la oportunidad de inscribirse como candidatos. La desigualdad generada se comprende plenamente con una lectura sistemática de los apartes acusados junto con los preceptos establecidos en los artículos 8, 9, 30, 31, 32 y 33 del Proyecto de Ley en cuestión.

De otra parte, pidió la inexequibilidad de la financiación estatal previa a la que hace referencia el artículo 11 del proyecto. El artículo 109 constitucional que señala que el sistema de financiación es el de reposición prohíbe cualquier otro tipo de financiación. Se repone lo gastado después de la votación; por tanto, la financiación previa es contraria a la Constitución. Además, el inciso 4º del artículo 109 no permite crear más beneficios previos de los allí señalados, a saber, espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión financiados por el Estado.

Asociación de diarios colombianos ANDIARIOS

A través de la Directora Ejecutiva, Nora Sanín de Saffon, la Directora de la Asociación solicita de se declare la inexequibilidad del inciso 2º del artículo 28 que prohíbe la realización o publicación de encuestas o sondeos la semana anterior a las elecciones presidenciales. En criterio de la asociación, la divulgación de encuestas constituye una manifestación de la libertad de expresión y del derecho a informar y ser informado. A esto se añade que la realización de encuestas se deriva el derecho a la participación en el ejercicio y control del poder, relativos al ejercicio de la democracia participativa. Las anteriores objeciones constitucionales se refuerzan con la especial garantía de la cual goza el periodismo en nuestro ordenamiento (art. 73) y la tutela constitucional de la libre iniciativa empresarial (arts. 20 y 333). Por último, indica que en las

sentencias C-488/93 y C-089/94 la Corte ha dejado claro que este tipo de restricciones contrarían la Carta.

Asociación Nacional de Medios de Comunicación ASOMEDIOS

En criterio de ASOMEDIOS, quien actúa a través del ciudadano Sergio Arboleda Casas el artículo 22 del proyecto de ley debe ser declarado inexequible en es aparte que se subraya " (…) el Estado hará uso durante un (1) mes del Espectro Electromagnético destinado a los concesionarios y operadores privados de radio y televisión en un espacio diario de dos (2) minutos en televisión en horario "tripe A" y cuatro (4) minutos diarios en radio en el horario de mayor audiencia, para que los candidatos divulguen sus tesis y programas de gobierno (…)". Tal declaración de inexequibilidad obedece al desconocimiento de la libertad de expresión pues se restringe la autonomía de los medios para determinar libremente su programación pues se imponen contenidos de los cuales el comunicador que hace uso del espectro electromagnético mediante el contrato de concesión no puede hacerse responsable. Si bien el Estado tiene facultades regulatorias en la medida en que se hace uso del espectro electromagnético, tal facultad no puede implicar la afectación de la libertad de expresión e información. "[L]a imposición de contenidos sobre los cuales el medio no ha tenido la decisión autónoma de divulgarlos, viola el núcleo esencial del derecho a la información por cuanto esos contenidos dictados por fuera del régimen propio de la materia que se regula, es decir fuera de las normas dictadas específicamente para regular el servicio de radiodifusión sonora, desconocen el equilibrio que se debe tener al momento de regular [esas materias]" Si se abre la posibilidad que señala la ley se podría llegar a permitir que el Congreso atribuyera facultades de intervención radial a infinidad de necesidades de divulgación y comunicación tanto económicas como políticas o sociales.

Por el espacio y el tiempo en el que se impone el contenido, a juicio del interviniente, se desconoce el núcleo esencial de la libertad de expresión, más aún si se tiene en cuenta que los candidatos a la presidencia no representan a la nación, como si lo hace el Presidente, figura cuya intervención televisiva se permitió en la Sentencia C-1172de 2001 por su carácter representativo.

De otra parte, indica que la participación de los candidatos en los medios de comunicación no se desconoce puesto que aquellos pueden participar en éstos como hecho noticioso. Además, la audiencia, en ejercicio de su derecho a ser informada, también debe tener la posibilidad de acceder a información de naturaleza diferente a la política.

La normatividad existente hasta el momento en materia de imposición de cargas en el uso del especto electromagnético ya es suficiente y esto implica que el legislador no pueda imponer una nueva. No se puede imponer mayores cargas a los concesionarios privados, sino que el Estado debe acudir a los medios de comunicación de su propiedad, porque él corrió con la carga económica de su creación y hace lo propio con el cubrimiento de los costos de mantenimiento.

Por otro lado, indica, al no referirse ninguna compensación por el uso del espacio se estaría ante una expropiación de la concesión.

Por último, indica que el mismo proyecto de ley en otro de sus artículos establece la obligación de que los medios garanticen el pluralismo lo cual hace excesiva la imposición de un espacio al aire para los candidatos.

Intervenciones ciudadanas

- El ciudadano Paulo Andrés Medina López

- Señala que el día 24 de mayo de 2005 presentó recusación por conflicto de intereses en contra de 8 senadores y 7 representantes. La radicación de la solicitud, con su debida presentación personal, fue radicada en la oficina del Senador Mauricio Pimiento a las 10:40 a.m.. El mismo texto fue radicado a las 11:10 a.m. ante la Secretaría de la Comisión de Ética del Senado. Con las recusaciones se anexó copias de las actas de las sesiones en las que consta que los congresistas recusados habían manifestado su impedimento para aprobar el Acto Legislativo 02 de 2004.

En criterio del ciudadano, al no tramitarse la recusación se violó el artículo 2º constitucional que señala que se debe facilitar la decisión de todos en las decisiones que los afecten. Por último, indica que la omisión de trámite también implicó la vulneración del inciso 2º del artículo 157 y del artículo 182. Igualmente, la del artículo 294 del Reglamento Interno del Congreso.

Anexa el escrito de recusación y en éste consta que se solicitaba que los siguientes congresistas se apartaran del trámite de la Ley: Claudia Blum de Barberi, Roberto Gerléin Echeverría, Mauricio Pimiento Barrera, Hernán Andrade Serrano, Ciro Ramírez Pinzón, Carlos Holguín Sardi, José Renán Trujillo, Mario Uribe Escobar, Gina Parody, Óscar Arboleda, Sandra Ceballos, Nancy Patricia Gutiérrez, Adalberto Jaimes, Roberto Camacho y William Vélez. La razón de la recusación es que los mencionados congresistas se declararon impedidos en el debate y la votación en primera vuelta del Acto Legislativo 02 de 2004 que autorizaba la reelección presidencial. Al ser la Ley Estatutaria desarrollo del acto legislativo, persisten las mismas motivaciones que llevaron a los señalados congresistas a declararse impedidos en su momento, el ciudadano los recusa por no haber manifestado de nuevo el impedimento. En cuanto al Senador Carlos Holguín Sardi señala el interviniente que la razón para recusarlo fue el reciente nombramiento de su hijo Carlos José Holguín Molina como embajador de la República del Ecuador. Por último, en el escrito se indica que el día 23 de mayo de 2005 los congresistas votaron estando impedidos para hacerlo.

- El ciudadano Oswaldo Darío Martínez Betancourt

Solicitó se declarara inexequible el proyecto de ley de la referencia por no haberse tramitado las recusaciones presentadas por el ciudadano Paulo Andrés Medina López. Como las votaciones del primer debate se dieron sin cumplir el requisito de trámite de la recusación, se vulneró el artículo 157 constitucional, en

su numeral 2º según el cual ningún proyecto será ley sin "haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara". Indica que el derecho que toda persona tiene de recusar, en los términos del artículo 294 de la Ley 5ª, es manifestación del control del poder político, desarrollado en el numeral 6º del artículo 40 constitucional.

De otra parte, indica el ciudadano que se dio una indebida acumulación de proyectos, toda vez que se presentaron tres proyectos de ley, a saber, 215, 216 y 301 y a pesar de haber rendido ponencias separadas, las cuales fueron defendidas también en forma diversa, se acumularon los proyectos. Los ponentes al acumularlos no expresaron las razones para esta actuación infringiendo el artículo 154 del Reglamento del Congreso según el cual "el ponente deberá informar sobre la totalidad de las propuestas que le han sido entregadas, además de las razones para acumularlas o para proponer el rechazo de alguna de ellas."

Por otro lado, indica que la ley fue expedida extemporáneamente, de acuerdo a los términos del artículo 4º del Acto Legislativo 02 de 2004. Según éste, el proyecto debía ser expedido antes del 20 de junio de 2005; sin embargo, el texto definitivo de la ley conciliado por ambas cámaras se aprobó el 20 de junio de 2005 y no antes, es decir el 19 de junio hasta las 12:00 p.m..

Además, indica el ciudadano que tanto el artículo 152 constitucional como el parágrafo transitorio del artículo 4º del Proyecto de Ley indican que en la ley se regularían las normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República. No obstante, este tema no fue tratado. Frente a tal omisión no se puede oponer como excusa la libertad de configuración del legislador puesto que se derivaba de un mandato constitucional.

A la intervención anexa constancia de la Secretaría General de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, suscrita por la Secretaria General el 28 de junio de 2005, según la cual el 24 de mayo de 2005 a las 11:10 am. Paulo Andrés Medina López radicó copia de escrito dirigido a Mauricio Pimiento cuya referencia indicaba "recusación por conflicto de intereses en contra de varios congresistas, miembros de las comisiones primeras de senado y cámara" y se señalaban como congresistas recusados Claudia Blum de Barberi, Roberto Gerléin Echeverría, Mauricio Pimiento Barrera, Hernán Andrade Serrano, Ciro Ramírez Pinzón, Carlos Holguín Sardi, José Renán Trujillo, Mario Uribe Escobar, Gina Parody, Óscar Arboleda, Sandra Ceballos, Nancy Patricia Gutiérrez, Adalberto Jaimes, Roberto Camacho y William Vélez.

- El ciudadano Eduardo Enríquez Maya

Intervino para solicitar la exequibilidad del proyecto de ley de la referencia. Señala que el proyecto sí fue expedido antes del 20 de junio de 2005, en la medida en que fue aprobado por el Congreso el 14 de junio de 2005, puesto que sólo lo aprobado (una de las acepciones del término expedido) puede ser sometido a conciliación, tal como sucedió con posterioridad al 14 de junio en el Congreso. Agrega que, si se aceptara en gracia de discusión que el proyecto fue aprobado por el Congreso el 20 de junio, esto no implicaría la

inconstitucionalidad, pues a pesar de la fecha límite introducida en el acto legislativo No 02 de 2004, el procedimiento se dio dentro del periodo legislativo que comprende el lapso entre el 16 y el 20 de junio. Además, el derecho sustancial debe prevalecer sobre las formas, según el artículo 228 constitucional.

- El ciudadano Guillermo Francisco Reyes González

intervino para solicitar la declaratoria de exequibilidad del proyecto de ley de la referencia. El ciudadano encuentra, primero, que el trámite de aprobación del proyecto de ley cumplió cabalmente con todas las exigencias constitucionales y legales, tanto en materia de publicidad en relación con la publicación y anuncio oportunos de los proyectos, discusiones y votaciones, como de debate, existencia de quórum deliberatorio y decisorio obtención de votaciones necesarias.

De otro lado, indica el interviniente que el proyecto de ley cumplió con los requisitos señalados en el parágrafo transitorio del artículo 152 constitucional puesto que : a) fue presentado por miembros del Congreso, b) fue presentado antes del 1º de marzo de 2005; en efecto "el proyecto de ley estatutaria 216/05 Senado fue radicado (…) el día 28 de febrero de 2005 en la Secretaría General del Senado; por su parte, el proyecto de ley 215/05 Senado fue presentados el 24 de febrero de 2005 (…) y el proyecto de ley No 301/05 Cámara fue radicado el 28 de febrero de 2005 en la Secretaría de la Cámara (…)"; c) el proyecto fue aprobado el 20 de junio de 2005, dentro del término señalado en la Constitución; *"al afirmarse que la ley deberá ser expedida antes del 20 de junio, es preciso acudir a la finalidad y voluntad que el constituyente secundario tuvo al incluirla en el artículo 4º del acto legislativo 02 de 2004, y esta fue que a más tardar el último día de sesiones del periodo ordinario de la legislatura que culmina el día 20 de junio, [el proyecto de ley] estuviese debidamente aprobado por el Congreso (...) No puede entenderse de otra manera el mandato del parágrafo transitorio, como procesalmente tampoco es dable acudir a una interpretación diferente, restrictiva y contraria a la finalidad que tuvo el constituyente secundario al aprobar el acto legislativo 02 de 2004: cuando la norma sub examine establece la fecha límite que se precisa en la disposición constitucional transitoria para la aprobación en el Congreso de le República de la ley estatutaria de igualdad electoral, significa que a más tardar el 20 de julio, a las 11:59 p.m. [antes de la finalización de la legislatura ordinaria] debe quedar aprobado el proyecto de ley."* Para reforzar la validez de su afirmación señala que consta en los antecedentes del acto legislativo (Gaceta del Congreso No 29 del 27 de febrero de 2005 donde se publicó el Acta de la sesión plenaria del 14 de diciembre de 2004) que lo que se quiso dar a entender con la expresión antes del 20 de junio de 2005 fue que debería quedar aprobado hasta el 20 de junio, como último día de sesiones ordinarias.[1] d) el proyecto de ley desarrolla todos los temas establecidos por el parágrafo transitorio del artículo 152.

---

[1] El aparte relevante de la mencionada gaceta es, según el interviniente, el siguiente "**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Mario Uribe Escobar:**

Quien da lectura al Informe de Mediación que acordaron las Comisiones designadas por los Presidentes de ambas Corporaciones, para conciliar las discrepancias surgidas en la aprobación del Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2004 Senado, 267 2004 Cámara, por el cual se reforma algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

A ver, apreciados colegas, este informe de conciliación de reelección ya aprobado por la Cámara de

(i) En primer lugar, las garantías a la oposición se manifiestan en las normas sobre selección de candidatos, acceso a la financiación previa estatal, topes de campaña, máximo monto de contribuciones o donaciones, libros de contabilidad, sistema de auditoría, responsables de la rendición de cuentas, acceso al canal institucional, y a la radiodifusora nacional, propaganda electora, equilibrio informativo entre las campañas, encuestas electorales, réplica, entregándose garantías tanto al candidato presidente como a los demás candidatos; a las garantías se unen las prohibiciones al Presidente durante la campaña, las cuales se constituyen condiciones igualmente condiciones favorables para los demás candidatos. (ii) De otra parte las normas que abordan el tema de participación en política de servidores públicos se plasman en prohibiciones al presidente durante la campaña presidencial, intervención en política de los servidores públicos y prohibiciones para los servidores públicos. (iii) Por otro lado, se regula el acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético (art. 22). (iv) Por su parte, la financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales se regulan de los artículos 11 a 21, particularmente en el artículo 11. (v) El derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato se desarrolla en el artículo 29. (vi) Por último, las inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República se pueden evidenciar en los artículos 4º, 30, 38 y 39 del proyecto de ley.

Por otra parte, el ciudadano Guillermo Reyes realizó el análisis material del proyecto de ley. Del análisis es preciso resaltar lo siguiente: el artículo 1º desarrolla el literal f. del artículo 152 constitucional y se adecua al 197 C.P.; el artículo 4º *"corresponde a un desarrollo del artículo 197 de la Carta Política, modificado por el acto legislativo 02 de 2004, que consagra la reelección presidencial, que habilita por consiguiente a quien ejerce el cargo de Presidente*

Representantes en su Plenaria del día de hoy, básicamente no contiene ninguna modificación al texto que fue aprobado en la Plenaria del Senado en la segunda vuelta, salvo unos asuntos que yo considero incidentales, formales simplemente. Con la Cámara se discutieron dos temas, uno que tiene que ver con la participación del Consejo de Estado como legislador extraordinario, con una competencia residual limitada al hecho de que **entre marzo y junio** el Congreso de la República no expida la ley estatutaria e introduzca equidad en la competencia electoral.

Finalmente, la Cámara había negado ese artículo; sin embargo, en conciliación aceptó que se incluyera y lo incluimos. El otro tema, digamos, de fondo, era el que se habilitaba a Ministros, a Gobernadores y Alcaldes en ejercicio, para que sin renunciar a sus cargos participaran en la contienda política. Se concilió que no participarían.

Lo demás, repito, son asuntos de índole formal, tal vez uno importante adicional que es el que tiene que ver con la iniciativa legislativa para el proyecto de ley estatutaria, acá habíamos aprobado que la iniciativa correspondía exclusivamente al Gobierno, allá la Cámara dijo y nosotros lo aceptamos que además el Gobierno el proyecto de ley lo pueden presentar los Congresistas, hay iniciativa para el Gobierno y para los Congresistas, el Consejo de Estado **podrá participar como legislador extraordinario en caso de que el Congreso de la República no expida la ley antes del 20 de junio,** es lo mismo que había aprobado este Senado en la Plenaria de segunda vuelta, cómo Senador, sí señor lo haría el Consejo de Estado dentro de los dos meses siguientes.

Con la venia de la Presidencia y del orador interpela el honorable Senador Víctor Renán Barco López:

¿Qué término le dan al Congreso para aprobar el texto?

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Mario Uribe Escobar:

Hasta el 20 de junio y el proyecto de ley tendrá que estar presentado antes del 1º de marzo por el Gobierno, pero también podrán presentar el proyecto los Congresistas. Ese es básicamente el contenido de la conciliación, el texto es casi idéntico con las salvedades dichas a lo aprobado por esta Plenaria del Senado en la segunda vuelta." (subrayas del interviniente)

o Vicepresidente de la República a expresar su interés, mediante el correspondiente acto de inscripción de su candidatura, de participar en la campaña electoral" y a un desarrollo de la facultad otorgada al legislador en el artículo 152, literal f. para expedir una ley que regulara los aspectos del proceso de inscripción, entre otros temas relacionados con la campaña presidencial. El artículo 7 que consagra el derecho de todo partido y movimiento político con personería jurídica, y de los movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos para inscribir candidato a la presidencia, desarrolla el mandato del artículo 108 constitucional y el 107; los requisitos señalados en el artículo 7 para los movimientos o grupos que deseen inscribir candidatos son más flexibles que las exigencias impuestas a un partido o movimiento político para el mismo fin, lo cual en criterio del interviniente, soportado en la Sentencia C-089 de 1994 *"puede favorecer, dentro de una igualdad material, una mayor participación ciudadana en su objetivo de presentar candidatos como opción de poder".*

En lo relativo al acceso a la financiación estatal previa, desarrollado en el artículo 10, estima que constituye un desarrollo del artículo 109 constitucional; no obstante señala que *"para el caso concreto del artículo 10, que no establece cómo será la financiación mediante el sistema de anticipos, el análisis debe residir exclusivamente sobre los requisitos que el proyecto establece para tener derecho a los anticipos, y si los mismos vulneran el ordenamiento superior."* De otro lado, indica que el tener en cuenta el porcentaje de votos alcanzado en las elecciones del Congreso de 2002 da seriedad al ejercicio de la política en lo relativo a la postulación de candidatos; agrega que para lograr materializar la igualdad con los miembros de los partidos y movimientos políticos y los grupos significativos y movimientos sociales en el mismo artículo se les otorga el derecho a los anticipos si acreditan el número de firmas ahí señaladas. En relación con el artículo 11 que regula la financiación preponderantemente estatal de las campañas electorales, señala el ciudadano interviniente que a pesar de que el artículo 109 constitucional indica que la financiación de campañas se hará mediante el sistema de reposición por votos depositados, *"en nada se opone dentro de una interpretación razonables, que el Estado otorgue esa financiación, en un porcentaje que determina el artículo 11 del proyecto, antes de las elecciones con el fin de solventar al candidato y al partido con el fin de que puedan desarrollar en condiciones normales, evitando la ingerencia de dineros ilícitos a las mismas, su campaña electoral. Montos de dinero que con posterioridad al debate electoral serán descontados del monto total que por reposición deba cancelar el Estado a los partidos o movimientos políticos.".*

Agrega que el anticipo de financiación se debe analizar a la luz del respeto de éste al derecho a la igualdad en la medida en que se reconoce a todos los candidatos, derribando la barrera de muchos ciudadanos para candidatizarse por falta de recursos. Aclara que los dineros del anticipo no dejan de ser públicos una vez son recibidos por el candidato pues *"se toman una serie de medidas que garantizan su respaldo, las que se diferencian por el carácter económico y político. En cuanto al literal b del artículo 11 que desarrolla la financiación de las campañas de los candidatos que no reúnen los requisitos del artículo 10 del proyecto, para quienes se otorgará la colaboración establecida en el artículo 109 constitucional, el ciudadano Guillermo Reyes estima que, así como lo señaló la Sentencia C-089/94, "corresponde a la ley estatutaria articular la*

fórmula concreta para el cálculo y la asignación del apoyo financiero estatal." Los artículos 12 a 14, relativos a topes de campaña y monto máximo de las contribuciones o donaciones por parte de particulares se acopla al artículo 109 constitucional que le atribuye al legislador la facultad de señalar tales límites; añade que una norma de tenor similar fue declarada exequible por la Corte en la Sentencia C-089/94. En lo relativo a la exención de impuestos para las transacciones bancarias realizadas en torno al manejo de la cuenta única de financiación de la campaña, señaladas en el artículo 15, indica el interviniente que *"el legislador está facultado para establecer exenciones tributarias considerando el origen la naturaleza de los recursos, que en este caso, son aquellos que tienen destinación específica la campaña presidencial"* esta afirmación la soporta en la Sentencia C-1297/01. La exención en mención no genera discriminación puesto que tal beneficio tributario se otorga a todas las campañas, sin distinción. NO OBSTANTE EL INTERVINIENTE SOLICITA LA DECLARACIÓN DE INEXEQUIBILIDAD DE LA EXPRESIÓN "esta estará exenta del impuesto a las transacciones financieras" contenida en el artículo 15 del proyecto de ley.

Al abordar el análisis del artículo 18, indica el interviniente que si bien, tanto las auditorías interna como externa (realizada por el Consejo Nacional Electoral) realizadas sobre el manejo de recursos de financiación de los partidos están de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte (Sentencia C-089/94) y las facultades que según el artículo 265 C.P. tiene el Consejo Nacional Electoral. Sin embargo indica que *"sería de la mayor importancia que la H. Corte Constitucional, en cuanto hace la constitucionalidad de los incisos tercero y cuarto del artículo 18 del proyecto, declarara una exequibilidad condicionada, en el sentido de declarar que esta norma se entenderá ajustada a la Constitución, en cuanto se entienda que el Consejo Nacional Electoral – Fondo de Financiación de Partidos y campañas Electorales-, dispone de personería jurídica tal que le permita recibir directamente del presupuesto general de la nación, en el rubro destinado a la Organización Electoral, las partidas presupuestales para atender esta obligación."* De no darse ese condicionamiento, la norma se tornaría inaplicable por falta de recursos. En lo relativo a la reglamentación por parte del CNE del sistema de auditoría externa, señala el interviniente que no presenta objeción alguna *"siempre y cuando se entienda que ella únicamente se refiere a aspectos técnicos y de mero detalle".*

Con respecto al artículo 20 que le atribuye al Consejo Nacional Electoral la facultad de reglamentar el sistema único de información sobre contabilidad electoral, presentación de cuentas, sistema de auditoría, entre otros, en criterio del interviniente se ajustan a la Constitución, puesto que permite reglamentar aspectos meramente técnicos o mecánicos. No obstante, a juicio del ciudadano, la Corte podría hacer un pronunciamiento de exequibilidad condicionada *"en el sentido de declarar exequible este precepto, siempre y cuando se entienda que la facultad de reglamentación del CNE solo podrá radicar sobre asuntos de mero detalle, pues de lo contrario estará ejerciendo una facultad de reglamentación que corresponde al Ejecutivo por expreso mandato constitucional."*

El artículo 28, para el interviniente, no presenta problemas constitucionales puesto que la prohibición de que el día de los comicios no se realicen ni publiquen encuestas, sondeos o proyecciones electorales, es razonable ya que divulgar tales sondeos el día de elecciones podría alterar la voluntad electoral e incidir en el resultado del proceso electoral, al desorientar a los votantes, tal como lo señaló la Corte en la Sentencia C-089/94.

Por su lado, el artículo 34 que señala la prohibición de realizar imputaciones que afecten la dignidad y el buen nombre de los demás es constitucional en cuanto busca hacer imperar, dentro de un Estado Democrático, el respeto a los derechos de los demás, la paz y las libertades públicas, para no poner en riesgo el desarrollo del proceso electoral. Además, el artículo mencionado respeta lo señalado en la Sentencia C-089/94 según la cual la publicidad negativa no puede llegar a atentar contra la honra y la intimidad de las personas, so pretexto del ejercicio de la libertad de expresión.

Frente al artículo 36 que señala la posibilidad de solicitar la presencia de una veeduría internacional en caso de que existan serios indicios de alteraciones del orden público o alteraciones de los comicios electorales, estima el interviniente que esto hace parte de las facultades del gobierno para activar mecanismos de cooperación internacional en ejercicio del aseguramiento del cabal y pacífico desarrollo de los procesos democráticos, cuando la fuerza pública interna y otros instrumentos del ordenamiento jurídico interno no sean suficientes.

Intervenciones extemporáneas

La Comisión Nacional del Servicio Civil, y el ciudadano Guillermo Francisco Reyes González adicionando la intervención presentada oportunamente. La primera entidad solicita a la Corte se declare la constitucionalidad condicionada del artículo 32 del Proyecto de Ley en la medida en que uno de los posibles entendimientos es contrario a la Constitución, a saber, aquel según el cual se prohíbe que durante los cuatro meses anteriores a la elección presidencial que se lleve a cabo en 2006 se efectúe cualquier vinculación que afecte la nómina de la rama ejecutiva. Tal interpretación sería contraria a la Constitución, puesto que los concursos de méritos son mecanismos objetivos de selección y éstos son independientes y con dinámicas autónomas a los procesos electorales y limitar sin fundamentos las facultades otorgadas a la Comisión sería contrario al artículo 125 constitucional.

De igual manera, intervinieron extemporáneamente en el proceso las ciudadanas Yolanda Pulecio de Betancourt y Marelby Agattón Barros, quienes solicitaron a la Corte que, mientras el Congreso no se pronuncie sobre las garantías de que es titular la candidata presidencial del partido Verde Oxígeno, Ingrid Betancourt, el Presidente de la República está impedido para postular su nombre para un segundo periodo presidencial, pues ello iría en contra de los derechos políticos de aquella y de sus seguidores.

Debido a la extemporaneidad de las intervenciones citadas, la Sala no las someterá a consideración.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro del término procesal establecido, el señor Procurador de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, rindió el concepto de su competencia exponiendo las siguientes consideraciones:

Inicialmente la Vista Fiscal procede a estudiar el cumplimiento por parte del Congreso de la competencia temporal otorgada por el Constituyente derivado en el Acto Legislativo No. 02 de 2004 y No. 02 de 2005, en la expedición de la Ley Estatutaria estudiada. En efecto, en la primera se ordenó al Congreso expedir la Ley Estatutaria antes del 20 de junio 2005, y en la segunda se señaló un trámite de urgencia y se redujeron los plazos del trámite legislativo y de revisión constitucional. Así mismo, se otorgó la posibilidad al Consejo de Estado para expedir la regulación de garantías, en el caso en el que el Congreso no lo hiciere en el término señalado.

En concepto del Ministerio Público aunque, "las razones para tales modificaciones no son muy claras", y la competencia asignada al Consejo de Estado podría ser inconstitucional, es claro que el Congreso de la República tiene la competencia para dictar la Ley Estatutaria, no sólo dentro del término establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, sino en cualquier término. Sin embargo, dado que el Congreso de la República expidió el proyecto de ley el 20 de junio de 2005, es decir dentro de la legislatura 2004-2005, no resulta necesario absolver este punto.

En este sentido, para la Procuraduría no es de recibo el argumento referido a que el proyecto de Ley Estatutaria es inconstitucional al no haber sido aprobado antes del 20 de junio de 2005, dado que la ley se adoptó ese mismo día. Lo anterior, teniendo en cuenta que el Congreso de la República por disposición constitucional cumple sus funciones en dos periodos ordinarios, que se denominan legislatura, la cual se extiende hasta el 20 de junio de 2005. Por tanto, debe entenderse que pese a que el Constituyente derivado le señaló al Congreso un límite temporal para la expedición del Proyecto de ley, éste debe fue cumplido al aprobar el proyecto el 20 de junio de 2005.

De otra parte señala, que no resultaría lógico solicitar la inexequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria exigiendo de manera irrestricta el cumplimiento del término, porque en dicho caso empezarían a correr los dos meses dados por el constituyente secundario al Consejo de Estado para regular la materia, disposición que en opinión del Ministerio Público no está acorde con el principio de representatividad consagrado en la Carta.

El Ministerio Público pasa entonces a estudiar la competencia material y los requisitos de forma que debieron ser cumplidos por el legislativo en la expedición del Proyecto de Ley Estatutaria estudiada.

En efecto, en concepto del Procurador la competencia del Congreso de la República se encuentra circunscrita por el parágrafo del artículo 4 del Acto Legislativo 02 de 2004 que establece las materias sobre las cuales debe versar el Proyecto de Ley Estatutaria: "Garantías para la oposición, participación política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo de los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República." En este sentido al realizar una revisión del Acto Legislativo el Ministerio Público observa que se ajusta a los límites materiales establecidos por el constituyente secundario.

En el mismo sentido, el Procurador considera que se cumplieron los requisitos formales establecidos por la Carta para el trámite legislativo de las leyes estatutarias, toda vez que de conformidad con las constancias expedidas por los Secretarios del Senado y la Cámara de Representantes y con las gacetas anexas al expediente el Proyecto de Ley cumple con los requisitos establecidos por la Constitución y el Reglamento del Congreso para la presentación, el trámite de las ponencias, la publicación de Proyectos, la acumulación de los mismos, el quórum decisorio en Senado y Cámara, la sesión conjunta, la discusión y aprobación en primer y segundo debate y la aprobación del acta de conciliación. Así mismo, se cumplió con el término especial establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004 para la expedición del Acto Legislativo.

Sin embargo, el representante del Ministerio Público señala dos salvedades: (i) a pesar de que el Secretario General del Senado de la República informó que el Proyecto fue aprobado con el quórum reglamentario de 99 senadores de los 102 que conforman la plenaria del Senado en la sesión plenaria del día 7 de junio, éste funcionario no informó el número de votos con que el Proyecto fue aprobado y (ii) de la información remitida por el Senado se observa que el Senado cumplió con los requisitos formales establecidos por la Carta. Sin embargo, en opinión del Ministerio las certificaciones y documentos que anexan las Secretarias de Senado y Cámara no corresponden a un orden lógico y en ellas no existe claridad. Por lo tanto, solicita a la Corte Constitucional hacer un requerimiento a las instancias correspondientes para que el control pueda hacerse en debida forma.

Por otra parte, el Procurador General de la Nación procede a realizar un análisis de fondo del contenido del Proyecto de Ley. En su concepto el Acto Legislativo 02 de 2004 al consagrar la posibilidad de la reelección presidencial, modificó el esquema que hasta ahora regía en el ordenamiento colombiano, y por ello ordenó al legislador expedir una ley estatutaria que garantizara la igualdad y el debate democrático en este nuevo escenario.

En consecuencia, resultaba imperativo para el Congreso expedir una regulación suficiente y adecuada para el cumplimiento de dicho fin, pues una omisión legislativa en dicho caso no sería simplemente un vacío normativo, sino una vulneración misma del derecho fundamental a la igualdad, más aún cuando el nuevo esquema coloca en una evidente desigualdad al Presidente en ejercicio

frente a los demás candidatos. Las garantías, por tanto, debían evitar el abuso del poder por parte del Presidente-candidato degenerando en "un poder absoluto que niegue la esencia misma del sistema democrático, avasallando a sus posibles contendores".

Afirma el Ministerio Público que, luego de realizar un análisis del Proyecto de Ley objeto de revisión, encuentra que éste no regula de manera integral, ni tampoco establece garantía alguna que estabilice la desigualdad arriba referida ni tampoco desarrolla la posibilidad de la participación en política de ciertos servidores públicos. Por el contrario, el Procurador considera que el único objetivo tanto del Acto Legislativo 02 de 2004, como de la ley que lo desarrolla, se encuentra en "permitir que el actual Presidente de la República pueda participar en las próximas elecciones presidenciales". Con este marco procede el Ministerio Público a estudiar cada una de las normas de la ley.

Considera el Procurador que el Título I denominado "Disposiciones Especiales" en sus artículos 1 y 2 se ajustan a la Constitución al desarrollar los fines de la Ley, el concepto de campaña presidencial y la selección de candidatos a la Presidencia de la República. Sin embargo, considera que el inciso segundo del artículo 2, al establecer un tiempo igual de duración de campaña del Presidente en ejercicio y los demás candidatos desconoce la Carta. En efecto, en opinión del Ministerio Público no puede asimilarse dichas condiciones, puesto que el Presidente no requiere darse a conocer, sino que su campaña debe limitarse a informar sobre la variación o continuidad de su proyecto político. Así mismo, el artículo 4 del Proyecto de Ley Estatutaria deberá ser devuelto al Congreso, toda vez que establece que "El Presidente o el Vicepresidente de la República que manifiesten su interés de participar en la Campaña Presidencial o se inscriban como candidatos en la elección Presidencial" estarán sujetos a las condiciones establecidas por la Constitución y la Ley. En opinión del Ministerio Público la opción establecida en la norma no existe, y desde el momento mismo de la manifestación hecha por el Presidente o Vicepresidente, éstos quedan sometidos a las limitaciones establecidas por el ordenamiento.

De la misma manera, considera la Vista Fiscal que el artículo 6 del Proyecto no es claro en cuanto al término que tiene el Presidente y Vicepresidente para participar en la consulta interna de su partido. En este sentido, debe en primer lugar considerarse que desde que el Presidente se presente a dicha consulta, ha hecho una declaración pública de participar en las elecciones, razón por la cual debe aplicársele todas las restricciones. Sin embargo, el Proyecto de Ley no es claro lo que produciría una especie de "pre-campaña política" sin la aplicación de las medidas establecidas en la Ley. Por otra parte, considera el representante del Ministerio Público que no puede otorgarse un término igual de un mes a los candidatos, que al Presidente en ejercicio para la realización del proselitismo al interior del partido, toda vez que debe bastar que éste último manifieste su intención de hacerse reelegir.

En cuanto a las disposiciones del Capítulo 2 referente a la inscripción de candidaturas, la entidad solicita la declaratoria de exequibilidad del artículo 7. En relación con el artículo 8 reitera su posición de solicitar a la Corporación que

ordene devolver el Proyecto de Ley al Congreso, al considerar que resulta violatorio del derecho a la igualdad el término igual dado a los candidatos y al Presidente para la inscripción de candidaturas.

De otra parte, el Ministerio Público señala que el artículo 9 del Proyecto de Ley establece un trato preferencial al Presidente de la República, toda vez que consagra que el Presidente o Vicepresidente deberán declarar públicamente y por escrito su interés de presentar candidaturas seis meses antes de la primera vuelta ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este sentido, resulta contradictoria que aunque la declaratoria se haya hecho seis meses antes las restricciones establecidas se exijan sólo cuatro meses antes de la primera vuelta.

En cuanto al tema de la financiación estatal de las campañas presidenciales el Ministerio Público considera que ésta debe garantizar un mayor pluralismo político en especial frente a los grupos políticos más débiles. En este sentido, nuestro ordenamiento constitucional consagra el sistema de reposición por votos depositados. Sin embargo, el Proyecto de Ley objeto de examen establece un sistema de financiación previa que combina el sistema de reposición por voto con el de anticipo por voto posible. Sin embargo, en opinión de la Procuraduría éste es el único sistema que permite garantizar una verdadera contienda entre el candidato Presidente y el resto de candidatos, razón por la cual es constitucional a la luz del Acto Legislativo 02 de 2004. Sin embargo, considera que esta Corporación debe declarar la inconstitucionalidad de los artículos 10, 11, 12, 13 y 14 toda vez que al establecer los topes para la financiación de campañas y de los aportes de los particulares no se hizo diferencia alguna entre el candidato-Presidente y los demás candidatos, toda vez que el primero se encuentra en unas condiciones excepcionales que ameritan un trato diferencial.

En relación con los artículo 15 al 20 del Proyecto de Ley, el Ministerio Público solicita la declaratoria de exequibilidad, toda vez que desarrollan y establecen mecanismos para el cabal cumplimiento del artículo 109 constitucional sobre la obligación de los partidos, movimientos y candidatos en la rendición pública de cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos. En este sentido, estos artículos regulan temas tales como las funciones del Gerente de Campaña, controles financieros en cabeza del Consejo Nacional Electoral y la responsabilidad solidaria entre el candidato, el Gerente, Tesorero y Auditor de Campaña.

Por otra parte, el Procurador señala que se presenta una omisión legislativa frente al artículo 21 del Proyecto de Ley Estatutaria, al establecer que la facultad del Consejo Nacional Electoral para ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas consagradas en la ley y ejercer la facultad punitiva, se hará de acuerdo con la valoración que éste haga de las faltas. En opinión del Ministerio, la ley no identifica cuáles son las faltas, ni cuales son las sanciones, ni los criterios de graduación de las penas, dejando una potestad abierta al Consejo Nacional Electoral, que a todas luces desconocen el principio de legalidad, más aún si se tiene en cuenta que el ganador de la contienda electoral puede ser destituido por indignidad, al comprobarse violación de las normas electorales.

En el mismo sentido, considera el Procurador que el Parágrafo del artículo 21 del Proyecto de Ley Estatutaria, que establece un término máximo de 30 días siguientes a la fecha de la elección presidencial para la presentación de denuncias por violación de topes de campaña, es inconstitucional. En su parecer, este término resulta irrisorio y desproporcionado un término tan corto frente a un tema de tanta importancia y complejidad. Así mismo, el Estado no puede renunciar a investigar y sancionar las conductas antijurídicas cometidas por los candidatos sólo por el hecho de que fueron descubiertas 30 días después de la elección presidencial.

En relación con el artículo 22 del Proyecto, el Procurador indica que es legítimo que el Estado garantice a los candidatos el acceso a los medios de comunicación y, por esa vía, al uso del espectro electromagnético. Advierte que la interrupción de la programación por las intervenciones de los candidatos no afectan el interés general, sino que satisface fines constitucionales. Agrega que la norma garantiza el acceso a ese medio en condiciones de igualdad, pero advierte que es preocupante la falta de previsión de topes máximos para la propaganda política, especialmente en Televisión, pues los espacios adjudicados son muy pocos, lo que significa que la diferencia publicitaria se medirá en la capacidad de contratar publicidad privada. En este sentido, advierte que el proyecto "no garantizó la igualdad entre los candidatos a la Presidencia de la República, que es el objeto de regulación de esta ley".

Al respecto, sostiene que como el inciso 4º del artículo 109 superior prevé la limitación de los gastos de los partidos políticos, la ley debió "garantizar algún equilibrio entre la campañas con relación al uso de los medios masivos de comunicación", pues ello permitirá que la contienda la definan las ideas y no el mercadeo. Por ello, sostiene que las medidas adoptadas por el proyecto de Ley son insuficiente para garantizar su objetivo.

Por lo anterior, el Ministerio Público sostiene que "el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al no haber regulado la materia de manera que garantice efectivamente la igualdad de los candidatos en cuanto al acceso a los medios de comunicación, como lo ordena la Constitución". En consecuencia, solicita a la Corte que devuelva el proyecto al Congreso o que declare inexequible artículo 22 del proyecto de ley.

En cuanto a los límites temporales a la propaganda política, que el proyecto establece en un periodo de 30 días, comprendido entre los sesenta (60) y los ocho (8) días anteriores a la elección Presidencial, el Ministerio Público sostiene que no se vulnera el derecho de información, porque en ese tiempo los candidatos ya han podido exponer sus proyectos de gobierno, al tiempo que los electores los han conocido, lo que permite que dicha información sea digerida por la población. Por lo mismo, se ajusta a la Constitución que se deje a la iniciativa, creatividad y capacidad organizativa de las campañas, la producción de los contenidos de estos espacios.

En relación con el artículo 23 del proyecto de ley, que prescribe el acceso al Canal Institucional y la Radiodifusora Nacional, la Procuraduría sostiene que la

misma es exequible porque se limita a establecer los parámetros dentro de los cuales se puede hacer uso de dichos canales de comunicación, siendo potestad del legislador fijar dichos parámetros.

En lo que toca con el inciso cuarto del artículo 24, el Ministerio Público advierte que resulta contrario a la democracia que el legislador limite la posibilidad de contrastar campañas políticas. Sostiene que expresiones como la que prohíbe introducir mensajes negativos contra otra campaña es *"tan vaga que puede llegar a impedir un uso correcto de la propaganda política"*.

Por ello, la Procuraduría solicita a la Corte que se devuelva el proyecto para que se explique con mayor precisión cuáles son los límites al contenido de la propaganda, pues el decoro de las campañas no es incompatible con la libertad de expresión.

En cuanto al inciso quinto del artículo 24 que confiere al Consejo Nacional Electoral *"ordenar la suspensión de la emisión de la propaganda electoral que infrinja esta disposición, dentro de las veinticuatro horas (24) horas siguientes a la emisión de la publicidad"*, la Procuraduría sostiene que no hay claridad ni precisión en cuanto a las conductas prohibidas, las sanciones, ni los criterios para aplicarlas. *"La redacción de la norma, consagra un alto nivel de subjetividad con relación a la conducta y la sanción, al evaluador de la publicidad política"*, agrega.

Adicionalmente, sostiene la Procuraduría que la norma no gradúa la falta ni determina el tiempo de duración de la sanción, lo cual constituye un tratamiento desproporcionado que afecta derechos fundamentales, a lo cual agrega que *"ante tan precario periodo de la campaña Presidencial y con los altos costos de la publicidad, la sanción consagrada, arruinaría las posibilidades electorales de un partido, movimiento o grupo político".*

Para el Ministerio Público, la norma es contraria al principio democrático porque es evidente que las campañas de los candidatos están cimentadas, en gran medida, en la crítica a la administración del Presidente que pretende hacerse reelegir, pues en ello consiste la propuesta de cambio de estructura gubernativa. Para el Ministerio Público es preocupante la *"insistencia del Congreso en la Consagración de un precepto como el que se estudia, cuando el carácter inexequible de la misma ya había sido analizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-089 de 1994, con relación al precepto de similar contenido, incluido en la Ley 130 de 1994".*

La Procuraduría solicita a la Corte declarar inexequibles los incisos cuarto y quinto del artículo 24 del proyecto de ley.

En relación con las normas sobre publicidad y financiación previa de campañas políticas, la Procuraduría solicita a la Corte que declare exequibles las normas del artículo 24 que la contienen.

En cuanto a la posibilidad que consagra el parágrafo de transmitir divulgación política o propaganda electoral a través del servicio de televisión y radiodifusión

comunitaria, la Procuraduría solicita que sea declarada exequible. Al respecto, sostiene que estos medios de comunicación deben ofrecer sus espacios en igualdad de condiciones, igualdad que se incrementa si se tiene en cuenta la función comunitaria de dichos medios.

El análisis del artículo 25 del proyecto de ley parte de la base de la igualdad de los candidatos en relación con el equilibrio informativo. La Procuraduría sostiene que, como lo había indicado la Corte en la Sentencia C-089 de 1994, *"la objetividad de los noticieros y los espacios de opinión, es fundamental para hacer efectivo el derecho a la información de los electores y las campañas y el derecho de igualdad entre los candidatos"*. Por ello, la rendición de informes por parte de los concesionarios y operadores garantiza dicho equilibrio.

En relación con el tema, el Ministerio Público indica que la igualdad de los candidatos debe garantizarse en términos de igualdad en las condiciones comerciales que cada programadora ofrece a todas las campañas en cuanto a horarios, precios y demás aspectos; libertad de las campañas para contratar la pauta con cualquiera de los operadores; la igualdad debe garantizarse en todas las franjas de programación, y en los espacios de información, las campañas debe suministrar la información a los operadores

Agrega que los espacios periodísticos deben darle trato igual a todos los candidatos, sin que puedan ser contratados por las campañas políticas, y que los candidatos y las campañas deben figurar en todos los espacios de comunicación. Indica que esa igualdad debe garantizarse en todos los aspectos pues de otro modo los espacios de televisión, que son públicos, terminarían imponiendo sus preferencias políticas, incluso en programas informales que eventualmente tienen mayor impacto que los programas informativos o de opinión. Esto incluye al candidato Presidente, quien por su posición tiene mayor poder de incidencia.

Dice que en esa medida el precepto contenido en el artículo 26 del proyecto se ajusta a la Carta, pues las diferentes franjas de *"los medios de comunicación tienen finalidades diferentes y los televidentes las reciben con actitudes y expectativas diferentes, por tanto, los espacios de información periodística no pueden confundirse con los espacios de propaganda electoral pues ello causa confusión en la audiencia entre la publicidad pagada y la información"*.

La Procuraduría solicita a la Corte declarar exequibles los artículos 25 y 26 del proyecto de ley, *"bajo el entendido de que el control en el equilibrio informativo incluye el control sobre todas las franjas de programación"*.

En cuanto al artículo 27 del proyecto de ley, que regula las alocuciones presidenciales, la Vista Fiscal registra con preocupación que la norma haya regulado *"las reuniones con la comunidad para promover la gestión del gobierno en la solución de los problemas que las aquejan"*, como si se tratara de una figura permanente del ordenamiento jurídico. La regulación debió limitar todo tipo de alocuciones en medios masivos de información durante la campaña política, *"para evitar la confusión entre su actividad proselitista como candidato y su actividad como jefe de Estado, jefe de gobierno y primera autoridad administrativa"*. Sobre el punto, el Procurador dice que el Presidente

no necesita hacerse conocer del electorado, por lo que sus apariciones públicas deben tener incluso menos espacio que el de los demás candidatos, a lo cual agrega que la norma abre una puerta infinita a las mismas al establecer como excepción la alocución en *"los casos en los que las reuniones desarrollan temas relacionados con seguridad nacional, soberanía, orden público o desastres naturales".*

El Procurador asegura que ninguna norma prevé que tales situaciones deban resolverse en frente de la comunidad y que deban ser transmitidas por televisión, por lo que la regulación del proyecto no regula la utilización general de los medios de comunicación por parte del presidente, sino un tipo específico de ellas, que podría presentarse constantemente en un país como Colombia. Por ello, sostiene, aunque se justifica la aparición del Presidente en los medios masivos, esta debe ser absolutamente necesaria y frente a situaciones extremas.
En relación con la norma, el Ministerio Público solicita que se devuelva al Congreso para que se regule adecuadamente la materia o, en su defecto, que la Corte Constitucional la declare inexequible.

El artículo 28 regula el tema de las encuestas electorales. Al respecto, el Procurador sostiene que es útil establecer ciertas metodologías para la elaboración de las mismas, pero sostiene que las encuestas y sondeos de opinión que se realizan a través de Internet resultan excluyentes, porque se dirigen a una población con capacidad de pago y no a todos los habitantes con capacidad de voto. En cuanto al hecho de que no pueden celebrarse encuestas el día de las elecciones el Ministerio Público está de acuerdo, aunque sostiene que es más discutible la norma que impide realizarlas con una semana de anticipación. Finalmente, agrega que la norma que prohíbe realizar sondeos y encuestas en medios de comunicación nacional debe entenderse extendida a todo tipo de medios de comunicación social colombianos, pues de lo contrario se establecería un *"tratamiento diferenciado injustificado, entre las encuestas del orden nacional y las de orden regional o local, lo cual vulneraría el derecho a la igualdad y contraeciría (sic) el objetivo mismo de la norma"*.

El artículo 29, relativo al derecho a réplica –dice- cobra más fuerza en el esquema de candidato-Presidente, oposición. Ello, porque el derecho a réplica tiene consistencia con la prohibición contenida en el artículo 30 relativa a las limitaciones presidenciales durante la campaña y permite realizar el equilibrio de las campañas al impedirle a los servidores públicos intervenir en ella.

No obstante, dice que la regulación es insuficiente porque durante la campaña debería prohibírsele a los funcionarios públicos "realizar declaraciones o manifestaciones con relación a los candidatos o a los partidos, movimientos o grupos que ellos representan y hacer responsables a tales funcionarios disciplinariamente por sus actuaciones, además de la responsabilidad fiscal, con relación a los costos en que incurra el Estado para garantizar el derecho de réplica". De lo contrario, dice, no se sancionaría el comportamiento del funcionario que decida favorecer una campaña. Por ello, sostiene que la única excepción puede ser la relativa a las decisiones judiciales o administrativas

relacionadas con personas que participan en campañas, pero en ejercicio de funciones constitucionales y legales.

La Procuraduría solicita que la norma sea devuelta al Congreso para que regule consistentemente la materia, condicionando su aplicación "aplicación a todos los funcionarios públicos cuando actúan en su calidad de tales, con la consecuente aplicación de las sanciones disciplinaria y fiscal, con excepción de la información pertinente a las decisiones que adopten las autoridades judiciales o administrativas".

De otro lado, el Procurador solicita a la Corte que declare exequible el artículo 30 del proyecto de ley, siempre y cuando se entienda que la prohibición en él contenida se entienda vigente desde que el Presidente declare su intención de participar en la campaña reeleccionista.

En cuanto a los numerales 1 y 3 de dicho artículo, sostiene que como la administración no puede paralizarse como consecuencia de la campaña, deben adoptarse las medidas necesarias para que la misma no se convierta en una forma de proselitismo. Por esa razón, la Procuraduría solicita la declaratoria de inexequibilidad de la norma bajo la condición de que "la restricción al Presidente para realizar estos actos protocolarios debe comprender la prohibición de que los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, realicen estos actos a nombre del candidato-presidente o hagan cualquier manifestación alusivas a la campaña".

Sostiene que, a diferencia del inciso 4º del artículo 24, la prohibición del numeral 3º no vulnera el derecho de expresión porque no se refiere al derecho de expresión del Presidente sino a sus declaraciones como servidor público.

El numeral 5º, relativo al uso de bienes públicos en la campaña, a juicio de la Procuraduría, es inconstitucional por no encontrarse clara y precisamente regulado. Así, aunque la medida es adecuada en cuanto a los recursos destinados a la seguridad del presidente, la misma no lo es en relación con los bienes propios de sus funciones, pues, se pregunta el Ministerio Público, "¿Podría utilizar sin limitación el avión Presidencial, las instalaciones públicas, las instalaciones de su Despacho y extendiendo la lógica, involucrar al personal a su cargo, en actividades propias de su campaña?".

Para el Ministerio Público, la posibilidad de usar los bienes propios de sus funciones establece una diferencia en términos de financiación de campañas políticas y de los topes máximos de tales campañas. En consecuencia, la Procuraduría solicita devolver al Congreso la normativa para que la materia se establezca de manera precisa o, en su defecto, solicita que se declare inexequible.

Por su parte, la Vista Fiscal considera que los artículos 31, 32 y 33 se ajustan a la Carta, pues impiden que el candidato utilice la administración pública, mediante la contratación de publicidad, como escenario de campaña. No obstante, advierte que la norma no señala fecha alguna a partir de la cual no puedan usarse dichos recursos. Por ello, no tiene sentido restringir el uso de dichos recursos 4 meses

antes de las elecciones, si el presidente ha declarado su intención de participar en la campaña 6 meses antes. Y agrega "Todas las restricciones al Presidente y a los funcionarios públicos deben comenzar en el momento que se conozca la intención del candidato en participar en la campaña. Este sería el caso de que el Presidente se presente como candidato en las consultas internas de su partido".

De otra parte, la Procuraduría considera que el parágrafo transitorio del artículo 32 es inconstitucional porque rompe el principio de unidad de materia al regular "la vinculación de personal supernumerario por concursos de méritos en el Departamento Nacional de Estadística durante la realización del censo poblacional".

Para el Ministerio Público, el artículo 34 es inconstitucional por su falta de claridad y precisión, que vulneran el derecho de expresión y los principios democráticos. En cambio, los artículos 34 y 35 son exequibles por cuanto, "el primero, consagra medidas conducentes a asegurar la seguridad de los candidatos Presidenciales y el segundo establece la figura de las veedurías internacionales, las cuales pueden ser convocadas por iniciativa propia del gobierno, del Consejo Nacional Electoral o de algún candidato cuyo partido no esté representado en el Consejo Nacional Electoral, cuando existen riesgos razonables relacionados con el orden público".

Ahora bien, para el Procurador, en contravención de lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2004, el título III, esencial al proyecto, es el que mayores deficiencias presenta, pues es deficiente en cuanto a la regulación de los temas a que hace referencia, con lo cual el Congreso incurrió en omisión legislativa, vulnerando así los artículos 122 a 131, 156, 209, 210, 211, 277, 298 de la Constitución Política.

Dice el Procurador que en este punto el Legislador no reguló de manera suficiente la materia, "pues de su texto no resulta claro cuáles son los límites de la participación de los funcionarios públicos en política. Se amplia la posibilidad de participación sin prever en absoluto medidas que garanticen que la participación a título personal de los servidores públicos, autorizados por la Constitución, en actividades políticas, no puede de ninguna manera afectar la buena marcha de la administración ni contravenir los principios que por orden constitucional, rigen la función publica".

El Ministerio Público asegura que la normativa no regula nada en relación con realización de actividades políticas en horarios de trabajo o utilización de bienes o recursos del Estado en la realización de tales actividades. Por ello dice que dicho capítulo genera confusión al hacer parecer que los únicos límites del servidor público son los del derecho penal o los de las faltas gravísimas en el código disciplinario, "abriendo la puerta a la intromisión de la vida y las actividades privadas de los funcionarios en materia política, en detrimento de los fines del Estado".

Señala que el proyecto de ley no modificó en ningún otro aspecto la ley disciplinaria, por lo que los deberes de los servidores públicos no pueden

entenderse modificados por esta normativa, que peca de imprecisión, y que se limita a señalar que deroga las disposiciones que le sean contrarias. Dice que la tradición nacional había relegado a los funcionarios públicos de participar en política. Esa circunstancia hace que los cambios introducidos por el Acto Legislativo deban estar plenamente regulados, pues solo así es posible garantizar la buena marcha de la administración pública, así como la objetividad, la imparcialidad, la transparencia, la racionalidad del gasto público, y en fin todos los principios que rigen la función pública. El Procurador finaliza diciendo que "la redacción de estos artículos se presta a confusiones con respecto al tipo de permisiones y limitaciones para los funcionarios públicos. Pero, en atención al principio de efectividad de las normas, es necesario optar por la interpretación que más se adecua a la Constitución. Veamos en que consiste la regulación y cuales son las falencias que advierte el Ministerio Público".

De otra parte, el jefe del Ministerio Público considera que el artículo 37 no es inconstitucional, a excepción de lo establecido en el parágrafo del mismo artículo, que excluye de las normas sobre participación política a los Congresistas, Diputados, Concejales y Ediles, así como los funcionarios de las respectivas corporaciones. Lo anterior porque si bien, *"la actividad política de los miembros de las corporaciones de elección popular, requiere y cuenta con una regulación especial, en tanto que precisamente estos servidores fueron elegidos por sus partidos, movimientos o grupos políticos, deben conducirse en atención al interés general de la comunidad y no puede exceptuárseles de la limitación de recibir remuneración alguna por el desarrollo de sus actividades políticas, por cuanto, el Estado remunera sus servicios precisamente para garantizar la transparencia, de sus funciones".*

La Procuraduría sostiene que dicha exclusión no es justificada en cuanto que dichos funcionarios son servidores públicos y deben estar cubiertos por las mismas limitaciones en tanto que reciben remuneración del Estado para desempeñar una función administrativa. De lo contrario, dice, se estaría vulnerando el derecho a la igualdad con relación a los demás servidores públicos.

En cuanto a las prohibiciones a los servidores públicos establecidas en el artículo 38, el Ministerio Público se lamenta por su ambigüedad. Aunque reconoce que la norma pretendió establecer prohibiciones para los servidores públicos que pueden participar en política, sostiene que su entendimiento pareciera indicar todo lo contrario y que hubiera señalado que a dichos funcionarios no les están prohibidas tales conductas. En ese sentido, solicita que se declare inexequible las expresiones: "excepción de los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad, a", "demás" y "autorizados por la Constitución", de tal manera que la norma quede redactada en forma general: "A los funcionarios públicos les esta prohibido", contenidas en el primer inciso del artículo 38 del proyecto

Dice que la prohibición del numeral 3º parece indicar que no está dirigida personas extrañas al partido, movimiento o grupo político, pero que debe entenderse lo contrario. El numeral 5º hace referencia a una forma de desvinculación de funcionarios de carrera que no es propia de dicha condición, cual es el buen servicio, por lo cual debe ser declarar inexequible. Además,

considera que la norma está redactada de manera que parece indicar que las consagradas son las únicas conductas sancionables relacionadas con la participación en política de los funcionarios públicos.

Sostiene que el parágrafo del artículo 38 es inconstitucional porque entorpece el normal funcionamiento de la administración pública al prohibir la celebración de contratos de convenios interadministrativos entre entidades territoriales, habida cuenta, además, de que dichos convenios representan menores riesgos de corrupción. El parágrafo de la norma resulta inconstitucional porque de su interpretación parece indicarse que los funcionarios mencionados están autorizados para manejar dichos recursos cuando en las campañas no participen candidatos o sus voceros, lo cual resulta contrario al artículo 209 de la Constitución. Igualmente, el inciso tercero del parágrafo del artículo 38 establece es impreciso pues no es enfático al señalar la prohibición del uso de bienes del Estado para fines proselitistas en tanto que la redacción final permite hacer ver que en ciertos casos estaría permitida. La utilización del verbo rector "autorizar" es imprecisa porque permite otro tipo de conductas que pueden incurrir en la situación que pretende evitarse. Considera que la remisión al Consejo Nacional Electoral para que regule la materia no es de recibo porque sólo el legislador es competente para legislar en materia de derechos fundamentales y en materia de derecho sancionatorio.

En consecuencia de lo anterior, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar inexequibles los siguientes apartes del artículo 38 del proyecto de ley: las expresiones: "…excepción de los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad, a", "demás" y "autorizados por la constitución", de tal manera que la norma quede redactada en forma general: "A los funcionarios públicos les esta prohibido", contenidas en el encabezado del artículo 38; "a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en la misma causa o campaña política" contenida en el numeral tercero. El numeral quinto del artículo; las expresiones "dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones celebrar convenios ínter administrativos para la ejecución de recursos públicos" y "…en las que participen los candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos" contenidas en el inciso primero del parágrafo del artículo 38 y la expresión... "ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargo de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen los voceros de los candidatos." contenida en el inciso tercero del parágrafo del artículo 38.

La Procuraduría pide que se aclare que el plazo de 4 meses que se menciona en las normas debe entenderse extendido si el presidente manifiesta su intención de participar en las elecciones desde antes y precisa que las normas sobre participación en política de los servidores públicos deben devolverse al Congreso para que sean reguladas adecuadamente.

En relación con el tema desarrollado por el artículo 39, relativo al ámbito de libertad de los servidores públicos con relación a su eventual participación en actividades políticas, la Procuraduría advierte "la misma falta de precisión de que

adolece el artículo 38 relativo a las prohibiciones, en cuanto que no se precisan los límites de esas permisiones, cuando a ello hay lugar".

En este contexto, advierte que es impreciso prohibirle a los funcionarios públicos participar en política en su respectiva jurisdicción, pues lo que interesa a la normativa es que dicha participación no perjudique la administración pública, motivo por el cual solicita que dicha expresión sea declarada inexequible.

Solicita que se declare la exequibilidad condicionada de los numerales 1 y 3 de la norma para que se entienda que la participación en política no puede hacerse en horas laborales, con elementos oficiales y en perjuicio de la marcha de la administración pública y que se entienda que la participación en política no debe hacerse a título oficial, sino personal.

Finalmente, en relación con el numeral 4º del artículo 39, dice que el mismo es norma derogatoria del artículo 110 de la Constitución, por lo que debe ser retirado del ordenamiento jurídico. Sostiene que el legislador estatutario está autorizado para establecer excepciones a la norma constitucional que prohíbe a los servidores públicos hacer contribuciones a campañas políticas, pero admite que la norma estudiada no es precisa, por lo que no consagra una excepción sino una disposición contraria a la norma superior. Pide la inexequibilidad de la norma.

De una lectura integrada entre el artículo 38 y el 40 del proyecto de ley, el Procurador evidencia un trato inconsistente pues mientras el artículo 38 advierte que las conductas en él descritas son faltas gravísimas, hecho que obliga a remitir a las normas generales del Código Disciplinario Único, el artículo 40 indica que las mismas serán sancionadas gradualmente, desconociendo la sanción de destitución reservada para este tipo de faltas.

En este caso, el Procurador solicita la remisión de la norma al Congreso para que regule lo relativo a dichas sanciones o, en su lugar, que la Corte declare la inexequibilidad de las expresiones "gradualmente" y "y según la gravedad del hecho", contenidas en el artículo 40 del proyecto de ley.

El artículo 41 es inexequible a juicio de la Procuraduría. La norma parece indicar que ningún miembro de las corporaciones públicas está cobijado por las limitaciones del título señalado, con lo cual no sólo los miembros, sino también los funcionarios, están exentos de las prohibiciones anunciadas.

En conclusión, el Ministerio Público hace las siguientes solicitudes concretas a la Corte Constitucional:

> 7.1.. DEVOLVER el Proyecto de ley estatutaria 216/05 Senado 352/05 Cámara "por el cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo No. 2 de 2004 ", al Congreso para que lo ajuste a la Carta Política. En subsidio, se declare INEXEQUIBLE.

7.2. Hacer las siguientes declaraciones con relación al texto del proyecto de ley:

7.2.1. Declarar la Exequibilidad de los artículos: 1º, 5, 7,13,14,15,16,17, 18,19, 20, 23, 25, 26, 31,33, 35, 36, del proyecto de ley.

7.2.2. Declarar la inexequibilidad de los siguientes artículo: 10, 11, 24, 27 y 34

7.2.3. Declarar la exequibilidad del artículo 2 con excepción del inciso segundo que es inconstitucional.

7.2.4. Declarar la exequibilidad del artículo 4º, con excepción de la expresión "o se inscriban como candidatos en la elección Presidencial". Contenida en el artículo 4º del proyecto de ley 216/05 Senado 352/05 Cámara, la cual es inexequible.

7.2.5. Declarar la exequibilidad del artículo 6º con excepción de los términos en él establecidos, con relación a los cuales se solicita a la Corte, devolver el proyecto al Congreso para ser corregido de manera que se garantice un tratamiento que respete el principio de igualdad.

Devolver el proyecto de ley para que se regule lo relativo a los plazos de inscripción de las candidaturas consagrados en el artículo 8.

7.4. Devolver el proyecto al Congreso para que ajuste los plazos establecidos en el artículo 9 o en subsidio se solicita a la Corte declarar la inexequibilidad del artículo 9º del proyecto de ley.

7.5. Declarar la exequibilidad del artículo 11 con excepción del literal a) el cual es inconstitucional

7.6. Declarar la exequibilidad del artículo 12 del proyecto de ley, con excepción de la expresión "Los candidatos que no cumplan con los requisitos para acceder a la financiación estatal previa de la campaña Presidencial y" contenida en el artículo 12 del proyecto de ley, la cual es inexequible.

7.7. Devolver al Congreso el proyecto para que regule debidamente la materia o en su defecto, declarar la inexequibilidad del artículo 21 del proyecto de ley.

7.8. Devolver el proyecto al Congreso para que se regule la materia, de que trata el artículo 22 del proyecto de ley.

7.9. Declarar la exequibilidad del artículo 25 del proyecto de ley, bajo el entendido de que el control en el equilibrio informativo incluya el control sobre todas las franjas de programación.

7.10. Declarar la exequibilidad de la expresión “nacional” contenida en el artículo 28 del proyecto de ley bajo el entendido que la prohibición cobija a todos los medios de comunicación social colombianos.

7.11. Devolver al Congreso el proyecto de ley para que regule de manera consistente la materia y en subsidio que declare la exequibilidad del artículo 29 del proyecto de ley bajo estudio, condicionándola a su aplicación a todos los funcionarios públicos cuando actúan en su calidad de tales, con la consecuente aplicación de las sanciones disciplinaria y fiscal, con excepción de la información pertinente a las decisiones que adopten las autoridades judiciales o administrativas.

7.12. Declarar la exequibilidad del articulo 30 numerales 1 y 2 bajo el entendido que la restricción al Presidente para realizar estos actos protocolarios debe comprender la prohibición de que los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, realicen estos actos a nombre del candidato Presidente o hagan cualquier manifestación alusivas a la campaña y declarar la inexequibilidad de la expresión “propios de sus funciones y”contenida en el numeral quinto del artículo 30

7.13. Declarar la exequibilidad del artículo 32 con excepción del parágrafo el cual es inexequible.

7.14. Declarar la exequibilidad del artículo 37 con excepción del parágrafo devolver el proyecto al Congreso para que ajuste el parágrafo del artículo 37 a la Constitución o en subsidio, declararlo, inexequible.

7.15. Por estas razones, con relación al artículo 38, el Ministerio Público solicitará a la Corte, declarar las inexequibles los siguientes apartes, las expresiones: “…excepción de los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad, a”, “demás” y “autorizados por la constitución”, de tal manera que la norma quede redactada en forma general: “A los funcionarios públicos les esta prohibido”, contenidas en el encabezado del artículo 38, “a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en la misma causa o campaña política” contenida en el numeral tercero, el numeral quinto del artículo, las expresiones “dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones celebrar convenios ínter administrativos para la ejecución de recursos públicos” y “…en las que participen los candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos” contenidas en el inciso primero del parágrafo del artículo 38, la expresión... “ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargo de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen los voceros de los candidatos.” contenida en el inciso tercero del parágrafo del artículo 38.

7.16 Devolver al Congreso el Proyecto de ley, para que regule adecuadamente el régimen de prohibiciones relativo a la participación en política e los servidores públicos y en subsidio, que declare la inconstitucionalidad de los apartes citados en ente concepto y la inexequibilidad por omisión legislativa relativa, por cuanto el Congreso no cumplió con un deber de acción, expresamente señalado por el constituyente.

7.17 Con relación al artículo 39, declarar la inexequibilidad de la expresión "en su respectiva jurisdicción", contenida en el encabezado del artículo 39 y la exequibilidad condicionada de los numerales 1 y 3 de la norma, bajo el entendido de que estas permisiones suponen:

a) Que no se pueden realizar dentro de los horarios de trabajo, ni con utilización de elementos, instalaciones o personal a su cargo, ni de ninguna manera pueden afectar la normal marcha de la administración.

b) Que Los funcionarios públicos intervienen en política a título de ciudadanos y de ninguna manera se puede actuar a titulo de funcionario público ni comprometiendo la administración o aprovechando la investidura en beneficio de las actividades políticas que realiza.

7.18. Declarar la inexequibilidad del numeral 4º del artículo 39 del proyecto de ley y de las expresiones "gradualmente" y "y según la gravedad del hecho"., contenidas en el artículo 40 del proyecto de ley.

Hecho el resumen del concepto del Procurador General de la Nación, pasa la Corte al análisis del proyecto de ley de la referencia.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia y criterios para el ejercicio del control constitucional

-Competencia

De conformidad con el Acto Legislativo 02 de 2004, el Congreso de la República modificó los textos de la Constitución Política que regulan la institución de la reelección presidencial.

El artículo 197, aprobado en 1991 por la Asamblea Nacional Constituyente, restringía a uno sólo el ejercicio de la dignidad presidencial y descartaba que quien hubiese sido elegido presidente pudiese volver a ocupar dicho cargo:

ARTICULO 197.- Texto Aprobado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991

No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio.

El Acto Legislativo 02 de 2004 eliminó esta prohibición y permitió la posibilidad de reelección presidencial, hasta por dos periodos, incluyendo a quienes hubiesen sido elegidos con anterioridad o durante la vigencia de dicho Acto Legislativo:

> *Artículo 197. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos.*
> *(...)*
> *Parágrafo transitorio: "Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial*

Con el fin de desarrollar la regulación atinente a la instauración de la reelección presidencial, el constituyente derivado dispuso que las normas relativas a la figura debían ser adoptadas mediante ley estatutaria.

Por disposición expresa del artículo 152 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 4º del Acto Legislativo 02 de 2004, el constituyente dispuso que, mediante ley estatutaria, el Congreso regularía *"f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley."*

Por disposición del parágrafo transitorio de la norma, el proyecto debía presentarse antes del 1º de marzo de 2005 y regularía los temas de: 1) garantías a la oposición; 2) participación en política de servidores públicos; 3) derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético; 4) financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales; 5) derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato, y 6) normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.

El parágrafo transitorio dispuso también que el proyecto tendría mensaje de urgencia, sería revisado en la mitad del tiempo por la Corte Constitucional y sería dictado por el Consejo de Estado en caso de que no fuese aprobado por el Congreso de la República o fuese declarado inexequible por la Corte Constitucional.

El artículo 152 de la Constitución Política fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1040/05. Para la Corte Constitucional, la norma se expidió en concordancia con las disposiciones constitucionales que regulan la aprobación de los actos reformatorios de la Constitución y, además, no constituye una sustitución de los pilares fundamentales de la Carta Política.

En cumplimiento de lo dispuesto en el inciso primero del parágrafo transitorio del artículo en mención, el Congreso de la República tramitó y aprobó el proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N° 235-Cámara, mediante el cual *"reglamenta la elección de Presidente de la República de conformidad con el artículo 152 literal f de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo a lo establecido en el acto legislativo 01 de 2004, y se dictan otras disposiciones"*.

En consecuencia, la Corte Constitucional es competente para adelantar la revisión oficiosa del proyecto de ley de la referencia, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 241 de la Constitución Política.

-Criterios para el ejercicio del control constitucional

Fijados los términos en que la Corte Constitucional es competente para adelantar el control de constitucionalidad del proyecto de ley de la referencia, la Corporación pasa a fijar los criterios que deben considerarse en el ejercicio de dicho control.

En primer lugar, esta Corporación debe recordar que, por disposición del artículo 241 de la Carta Política, el control que la Corte ejerce respecto de las normas cuya revisión le ha sido encomendada es un control constitucional, lo cual significa que la primera norma de referencia que el Tribunal debe utilizar para verificar la legitimidad de las disposiciones bajo estudio es el texto de la Carta.

Dado que el proyecto de ley de la referencia es desarrollo inmediato de las disposiciones que fueron agregadas al texto constitucional por virtud de lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2004, es evidente que las normas agregadas por la reforma constitucional también constituyen parámetro de control para la revisión constitucional.

Adicionalmente, visto que parte del control que la Corte debe ejercer respecto de las normas del proyecto de ley de la referencia es formal, el Tribunal constitucional debe acudir tanto a las normas constitucionales como a las del reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) para verificar si esa Corporación legislativa se ajustó al procedimiento de aprobación del proyecto de ley sujeto a revisión.

Por supuesto, la Corte tampoco debe perder de vista la existencia de normas de cobertura internacional que, al haberse integrado al bloque de constitucionalidad por virtud de su contenido y de los derechos a cuya protección están dedicadas, constituyen parámetro de control para determinar la validez de las disposiciones que conforman el proyecto de ley de la referencia. Así las cosas, también dichas normas deben ser tenidas en cuenta en el desarrollo del control que a continuación se inicia.

Ahora bien, en tanto que el proyecto de ley sometido a revisión de la Corte es el de una ley estatutaria, la Corte debe seguir los patrones de control establecidos con anterioridad para este tipo de disposiciones.

En primer lugar, atendiendo al contenido del numeral 8° del artículo 241 de la Constitución Política, el control que la Corte debe ejercer respecto de un proyecto de ley estatutaria es definitivo, lo cual significa que la revisión a que se somete su normativa es integral, tanto desde el punto de vista de forma como de fondo. Al consagrar el control definitivo de los proyectos de ley, la Constitución enfatiza el hecho de que el texto de las leyes estatutarias revisadas por la Corte

no puede volver a discutirse en sede jurisdiccional, lo cual supone que el fallo respecto de los artículos que la conforman hace tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta.

El carácter integral de la revisión del proyecto de ley estatutaria se suma al hecho de que la revisión del proyecto de ley es previa a la expedición de la misma, pues, tal como lo indica el numeral en cita, el control se hace sobre el proyecto y no sobre la ley estatutaria. Así lo reitera la Constitución al advertir que el trámite de aprobación de dichas leyes incluye la revisión previa por parte de la Corte Constitucional. En este sentido, la Constitución consagra un control automático, que se despliega inmediatamente el Congreso aprueba le da la aprobación al proyecto de ley de que se trate, y que no depende de la voluntad de esa Corporación, ni de los ciudadanos que eventualmente quisieran demandarlo mediante la acción de inconstitucionalidad.

Sobre este particular, valga reiterar las consideraciones vertidas por la Corte en la Sentencia C-011 de 1994, primera sentencia en la cual la Corporación abordó el estudio de una ley estatutaria, después de que fuera expedida la Constitución de 1991[2].

> *1. El 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).
>
> Si bien dicha separación de funciones no impide que el Congreso ejerza ciertas funciones judiciales (art. 116 inciso 2°), es lo cierto que en ningún texto constitucional se autoriza a la Corte Constitucional a legislar. Al no estar permitido esto último se colige que está prohibido (arts. 241 y 6º).
>
> Por tanto, si bien el control de constitucionalidad de una ley estatutaria es en realidad un control sobre un proyecto de ley, ello no implica que la Corte Constitucional sea colegisladora. En otras palabras, la naturaleza jurídica del objeto estudiado no conlleva un cambio en la naturaleza de la función judicial.
>
> En efecto, le está prohibido a la Corte estudiar la conveniencia u oportunidad del proyecto de una norma jurídica. La Corte falla en derecho, a partir de una confrontación del texto estudiado con la totalidad de la preceptiva superior.

---

[2] Esta jurisprudencia ha sido reiterada profusamente por la Corte, entre otras, en las recientes sentencias C-295 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), C-162 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-155 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-523 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

Además la sentencia de la Corte no tiene naturaleza legislativa sino que, como toda sentencia, tiene fuerza de cosa juzgada constitucional (art. 243).

Cosa distinta es aceptar, como se acepta aquí, que la formalización de una ley se realiza mediante un proceso complejo.

Así las cosas, en la expedición de una ley estatutaria intervienen las tres ramas del poder público -legislativa, judicial y ejecutiva, en orden cronológico-, así como el Ministerio Público -en el concepto de rigor de la revisión constitucional- y los ciudadanos -pueden intervenir para impugnar o defender la norma-. Se observa, pues, que sólo con la sanción presidencial el proyecto de ley estatutaria se convierte en ley de la República. Durante el trámite de la ley intervienen diferentes instituciones pero cada una realiza una función específica -legislativa, judicial, de vigilancia, de participación política y ejecutiva, también en orden cronológico-, pero no por ello se puede afirmar que todas ellas son o se convierten en colegisladoras. No. Cada institución ejerce su función.

2. El control de una ley estatutaria es automático. Según el artículo 39 del Decreto 2067 de 1991, que regula el procedimiento constitucional:

El Presidente del Congreso enviará a la Corte Constitucional copia auténtica de los proyectos de leyes estatutarias inmediatamente después de haber sido aprobados en segundo debate. Si faltare a dicho deber, el Presidente de la Corte solicitará copia auténtica del mismo a la secretaría de la Cámara donde se hubiere surtido el segundo debate.

Se observa, pues, que el conocimiento de una revisión constitucional de una ley estatutaria no requiere para su inicio del estímulo de una demanda presentada por un ciudadano. Basta la aprobación de un proyecto de ley estatutaria en segundo debate en el Congreso de la República y automáticamente surge la competencia por parte de esta Corporación.

3. El control de una ley estatutaria es previo. Según el artículo 153 de la Carta, "dicho trámite (del proyecto de ley estatutaria) comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto". Se advierte pues que el propio texto constitucional define con claridad el carácter previo del control que nos ocupa.

4. El control de una ley estatutaria es integral. Según el artículo 241 superior, "a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución". Ello es apenas natural en un sistema jurídico jerárquico en el que la Constitución es norma de normas, como bien lo afirma el artículo 4° ídem. Por tanto es

posible afirmar que la Corte revisa la constitucionalidad, sólo la constitucionalidad pero toda la constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria. Es más, el numeral 8° del propio artículo 241 afirma que el control de constitucionalidad, de un proyecto de ley estatutaria se realiza "tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

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

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

Esta afirmación se explica en los siguientes términos:

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

No sobra agregar que en sentencia de 9 de mayo de 1916 dijo la Corte Suprema de Justicia que, en tratándose de las objeciones presidenciales a una ley, declarada la exequibilidad, no podía después, por la vía de la acción demandarse la ley porque desconocería la autoridad de cosa juzgada. En esa época no existía norma que estableciera la cosa juzgada constitucional hoy expresamente consagrada en el artículo 243 de la Constitución Política.

Ahora bien, las sentencias que la Corte Constitucional profiera en ejercicio del control que nos ocupa, "hacen tránsito a cosa juzgada constitucional", según el artículo 243 antes citado.

En consecuencia, una ley estatutaria no sólo goza de constitucionalidad integral desde el inicio de su vigencia, sino que la sentencia que así lo constató goza de la fuerza de la cosa juzgada constitucional.

> **Distinto sería, sin embargo, observa la Corte, el caso en el que el presunto vicio de inconstitucionalidad surja 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 4° y 242 numeral 1°.**
>
> 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.
>
> De conformidad con lo anterior, la Corte Constitucional se separa del concepto del Procurador General de la Nación, que estima que en todos los casos las leyes estatutarias son demandables en el devenir por los ciudadanos.
>
> *6. El control de una ley estatutaria es participativo.* Según el artículo 153 inciso 2° y 242 numeral 1°, cualquier ciudadano podrá intervenir en este tipo de procesos para defender o impugnar la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria. Por su parte el artículo 40 numeral 6° establece que es un derecho político de los ciudadanos intervenir en este tipo de procesos. (Sentencia C-011 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero) (Resaltados en el original)

Hechas las anteriores precisiones, la Corte considera pertinente profundizar un poco acerca del carácter jurisdiccional del control constitucional que por esta vía se impone.

En efecto, el control que la Corte ejerce sobre un proyecto de ley estatutaria es jurisdiccional, lo cual significa que aquel no involucra juicios acerca de la conveniencia o inconveniencia de las normas sometidas a estudio. La índole jurisdiccional del control constitucional radica, fundamentalmente, en la verificación lógica jurídica de una concordancia teórica entre la Constitución y la ley, pero, en manera alguna, en consideraciones políticas, relativas a la utilidad y oportunidad de las normas. Aunque, verdaderamente, el objetivo de las disposiciones legales es la regulación de fenómenos políticos, no por ello el control encomendado al juez constitucional se convierte en tal. El cotejo normativo que la Corte adelanta involucra, apenas, el contenido y consecuencias en derecho de las disposiciones, no sus implicaciones políticas.

Ahora bien, el hecho de que el juez constitucional emprenda un juicio meramente jurisdiccional sobre las normas sometidas a estudio no descarta la posibilidad de que se produzcan fallos modulados, pues estos, tal como lo viene reconociendo la Corte desde temprana jurisprudencia, son eminentemente jurídicos, en tanto que

su propósito es garantizar la vigencia del principio de interpretación constitucional conocido como de 'conservación del derecho'.

Tal como generosamente lo ha explicado la Corte Constitucional, el principio de conservación del derecho materializa el reconocimiento de que el legislador es el legítimo representante de la voluntad popular y de que al derecho, como cuerpo normativo de regulación social, debe reconocérsele un mínimo de estabilidad que le permita cumplir con su cometido institucional. La Corte ha precisado que el principio de conservación del derecho tiene como finalidad evitar el desmantelamiento del tejido normativo, preservando la voluntad legislativa, la cual se considera, en principio, acorde con la voluntad constituyente.

Así, en reconocimiento de dicho principio, al verificar la existencia de por lo menos dos interpretaciones razonables de una disposición jurídica, el juez constitucional debe preferir aquella que se ajuste a los lineamientos constitucionales, al tiempo que está en la obligación de proscribir la que los contraría. Por ello se ha dicho que *"el juez constitucional debe preservar al máximo la labor del Legislador, y por ello debe mantener en el ordenamiento una regulación impugnada, si ésta admite una interpretación conforme a la Constitución"*[3]. Con ello, preserva la permanencia de la disposición en el ordenamiento jurídico y reconoce el efecto útil de la producción legislativa. Sobre el particular, la Corte dijo:

> El principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución impide a la Corte excluir del ordenamiento una norma cuando existe por lo menos una interpretación de la misma que se concilia con el texto constitucional. Este principio maximiza la eficacia de la actuación estatal y consagra una presunción en favor de la legalidad democrática. El costo social e institucional de declarar la inexequibilidad de una norma jurídica infraconstitucional debe ser evitado en la medida en que mediante una adecuada interpretación de la misma se respeten los postulados de la Constitución. (Sentencia C-070 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

En otro de sus pronunciamientos, la Corte manifestó:

> Sin embargo, en esos eventos no procede que la Corte retire del ordenamiento esas disposiciones pues uno de los principios que orienta la interpretación constitucional es lo que algunos sectores de la doctrina han denominado el "principio de la conservación del derecho"[4], según el cual, los tribunales constitucionales deben no sólo maximizar la fuerza de los contenidos normativos de la Carta sino también evitar el desmantelamiento del orden jurídico. Por ello es siempre preferible aquella decisión constitucional que, dentro de los

[3] Sobre los alcances y límites del principio de conservación del derecho, ver, entre otras, las sentencias C-559 de 1999, fundamentos 21 y 22, C-100/96. Fundamento Jurídico No 10, C-065/97 y C-324 de 1997. Fundamento jurídico No 9.

[4] Raúl Canosa Usera. Interpretación Constitucional y fórmula política. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp 180 y ss y pp 201 y ss.

> marcos de la Carta, permite preservar la labor del Congreso, que aquella que supone su anulación. No es pues razonable que la Corte declare la inexequibilidad de aquellas normas que fueron aprobadas como orgánicas pero que son propias de la ley ordinaria, por las siguientes dos razones: de un lado, por cuanto las mayorías requeridas para aprobar una norma orgánica son suficientes para aprobar una ley ordinaria. No habría ningún vicio por este aspecto. Y, de otro lado, si la Corte busca proteger la competencia de las leyes ordinarias, no requiere anular esas disposiciones sino simplemente señalar, tal y como lo hizo en un caso de esta naturaleza, en la sentencia C-151/95, que esas normas no son orgánicas y pueden por ende ser modificadas por normas legales ordinarias. (Sentencia C-600 A de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Ahora bien, como lo que resulta relevante en este procedimiento es que se incluya, de manera expresa, que la interpretación que debe dársele al precepto es aquella que lo hace compatible con la Carta, se hace necesario que en la parte resolutiva del fallo el juez constitucional precise cuál es la interpretación que debe respetarse por resultar ajustada a los preceptos superiores. Este procedimiento de incluir en la parte resolutiva la interpretación de la norma que se ajusta a la Carta constituye, propiamente, la modulación del fallo, y es lo que permite a la Corte ajustar el contenido de la norma al texto constitucional.

Con todo, si se observa detenidamente, la modulación del fallo constitucional no se refiere sino a la adecuación teórico jurídica de la norma infraconstitucional con la disposición superior. Dicha práctica en manera alguna implica un pronunciamiento sobre las connotaciones políticas de la disposición bajo estudio. Pese a que la Corte declara exequible la norma analizada bajo la condición de que se entienda que su interpretación constitucional es aquella y no ésta, el juez constitucional jamás abandona el terreno del análisis jurídico. Incluso, al modular la decisión, el juez constitucional se circunscribe a la órbita jurídica del razonamiento, sin que le esté permitido someter a juicio las repercusiones de oportunidad y conveniencia de su decisión.

Por lo anterior, la Corte juzga inexacto que se confunda la facultad legítima que el juez constitucional tiene para modular los efectos de sus fallos, con la inviable posibilidad de que el mismo se pronuncie sobre los efectos políticos de las normas sometidas a estudio. La primera figura ha sido plenamente aceptada por la doctrina y la jurisprudencia, porque se despliega en el terreno jurídico de la investigación, mientras que el segundo procedimiento se considera extraño al control que ejerce el juez constitucional.

De hecho, es tan claro que la Corte ha procedido a condicionar los efectos de los fallos que se producen como consecuencia del control de constitucionalidad de proyectos de leyes estatutarias, que la Corporación ya ha adoptado decisiones moduladas en la Sentencia C-089 de 1994, cuando procedió a la revisión del proyecto de ley estatutaria que buscaba regular el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos; en la Sentencia C-037 de 1996, cuando revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia; en la

Sentencia C-371 de 2000, mediante la cual la Corte revisó la constitucionalidad del proyecto de ley por la cual se reglamentó la participación de la mujer en los diferentes niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, y en la Sentencia C-292 de 2003, mediante la cual la Corte revisó el proyecto de ley estatutaria que pretendía regular el tema de las veedurías ciudadanas, sólo para poner varios ejemplos.

Para esta Corporación resulta evidente, como lo demuestran los reiterados precedentes en la materia, que la modulación de los fallos de constitucionalidad, incluso en el marco de la revisión de proyectos de ley estatutaria, es un procedimiento legítimo y ajustado a la Carta, que de ninguna manera puede descalificarse desde la equivocada apreciación de que, con el pretexto de modular sus fallos, el juez constitucional reemplaza la competencia del legislador. La primera es una metodología de contenido teórico que permite armonizar dos disposiciones normativas. La segunda es una pretensión que está por fuera de las competencias de la Corte Constitucional.

2. Análisis del procedimiento de aprobación del proyecto

2.1 Estudio detallado de cada uno los debates desde la presentación del proyecto de acto legislativo hasta la aprobación del acta de conciliación que da fin al trámite del proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N° 235-Cámara

A continuación se presenta la secuencia de los procedimientos surtidos por el proyecto de ley que se examina:

A. Proyectos de ley presentados

El proyecto 301 de 2005, Cámara, (259 Senado) junto con la exposición de motivos, fue presentado el día 28 de febrero del mismo año, por la representante a la Cámara Nancy Patricia Gutiérrez, como consta en la Gaceta del Congreso No 72 del 4 de marzo de 2005 (páginas 5-10)

El proyecto 215 de 2005 Senado, (351 Cámara) junto con la exposición de motivos, fue presentado el día 24 de febrero de 2005, por los senadores Juan Fernando Cristo B., Héctor Helí Rojas, Rodrigo Rivera Salazar, Carlos Arturo Piedrahita, Zamir Silva Amín, Jesús Ignacio García, Joaquín José Vives, Jorge Homero Giraldo, Clara Pinillos Abozaglo, Barlahán Henao, Dixon Ferney Tabasco, Juan Manuel López Cabrales, Francisco Pareja, Piedad Córdoba Ruiz, Camilo Sánchez Ortega, Guillermo Gaviria, Juan Carlos Restrepo, Hugo Serrano Gómez, Edgar Artunduaga, Jorge Carmelo Pérez, Juan de Dios Alfonso, Efrén Hernández Díaz, Germán Aguirre, Guillermo Rivera, Carlos Julio González, Jaime Durán y Ricardo Español S.. Tal proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso Nº 71 del 2 de marzo de 2005 (páginas 1-7).

De otra parte, el Proyecto de Ley Estatutaria Número 216 de 2005, Senado, (352 Cámara) con la exposición de motivos, fue presentado el 28 de febrero, por los

senadores Claudia Blum de Barberi, Mauricio Pimiento B., Andrés González, Carlos Holguín Sardi, Óscar Iván Zuluaga, y por los representantes a la Cámara Hernando Torres Barrera y Roberto Camacho W. Tal proyecto se publicó en la Gaceta del Congreso No 71 del 2 de marzo de 2005 (páginas 7-16).

El 28 de marzo de 2005, el Gobierno Nacional solicitó trámite de urgencia y deliberación conjunta de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, para estudiar las iniciativas acumuladas (folios 333 y 334 del cuaderno principal) del cuaderno principal. Tal mensaje fue recibido en el Senado de la República el 29 de marzo y enviado a la Cámara de Representantes en la misma fecha (folio 312 del cuaderno principal)

B. Acumulación de proyectos de ley presentados.

El 11 de abril de 2005, se acumularon al proyecto 215 de 2005 Senado, 351 Cámara, por medio del cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2004, el proyecto 216 de 2005 Senado, 352 de 2005 Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004, y el proyecto 259 de 2005 Senado, 301 de 2005 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el literal f) del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que cumplan los requisitos que determine la ley.

C. Sesiones conjuntas de las Comisiones primeras del Senado y la Cámara de Representantes.

Las mesas directivas del Senado de la República y Cámara de Representantes, mediante resoluciones 164 del 11 de abril de 2005[5] y MD 0522 de 2005[6], del 7 de abril de 2005, respectivamente, autorizaron a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara para sesionar conjuntamente.

El 12 de abril de 2005, por medio de la Resolución Número 10 del 12 de abril de 2005, la Comisión Primera del Senado de la República notificó a la Comisión Primera de la Cámara que fueron designados ponentes de los proyectos acumulados los senadores Juan Fernando Cristo Bustos, Héctor Helí Rojas Jiménez, Hernán Andrade Serrano, Antonio Navarro Wolf, José Renán Trujillo García y Claudia Blum de Barberi.

El 12 de abril de 2005, por medio de la Resolución Número 11 de 2005, la Comisión Primera del Senado de la República, convocó a audiencia pública para el 18 de abril de 2005.

---

[5] Folios 319 y 320 del cuaderno principal
[6] Folios 330 y 331 del cuaderno principal

- El 12 de abril de 2005, las comisiones primeras de Senado y Cámara en sesión conjunta, convocan a Audiencia pública mediante Resolución No.11 de la misma fecha.

- El 18 de abril de 2005, se llevó a cabo la audiencia pública, después de haber dado aviso de la misma a través de un periódico de circulación nacional el 14 de abril y a través de televisión los días 13, 14 y 15 de abril, según consta en Gaceta del Congreso No 417 del 1º de julio de 2005 (página 2).

En la audiencia intervinieron: Marcelo Torres, del Partido de Trabajo de Colombia, Fabio Árias, de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, Fredy Ortiz de la Fundación Social Furdset, como consta en la Gaceta del Congreso No 417 del 1º de julio de 2005 (páginas 2-7). En la misma Gaceta se publicaron los documentos dejados por los intervinientes Marcelo Torres y Fredy Ortiz.

D. Primer debate – Comisiones primeras del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que sesionan conjuntamente

a. Publicación de las ponencias.

- El 29 de abril de 2005 fue presentada la ponencia para primer debate a los proyectos de ley estatutaria número 216, Senado, acumulado con el 215, Senado, y el 301, Cámara, junto con el pliego de modificaciones y la exposición de motivos. Éstos fueron presentados por los Senadores Carlos Holguín Sardi, Eduardo Enríquez Maya, Juan Fernando Cristo (quien no firmó), Héctor Helí Rojas (quien no firmó), Claudia Blum Barberi, José Renán Trujillo, Hernán Andrade, Antonio Navarro (quien no firmó), Carlos Arturo Piedrahita (quien no firmó), Zamir Silva (quien no firmó), Nancy Patricia Gutiérrez, Milton Rodríguez (quien no firmó), Óscar López, Reginaldo Montes (quien no firmó), William Vélez, Jaime Amin (con constancia), Lorenzo Almendra (quien no firmó) y Armando Bededetti (con excepciones), y fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 226 del 2 de mayo de 2005 (paginas 1-8) y 231 del 5 de mayo de 2005[7]

- El 29 de abril de 2005 fue presentada la ponencia para primer debate a los proyectos de ley estatutaria número 216, Senado, acumulado con el 215, Senado, y el 301, Cámara, junto con el pliego de modificaciones y la exposición de motivos. Éstos fueron presentados por los Senadores Carlos Holguín Sardi, Eduardo Enríquez Maya, Juan Fernando Cristo (quien no firmó), Héctor Helí Rojas (quien no firmó), Claudia Blum Barberi, José Renán Trujillo, Hernán Andrade, Antonio Navarro (quien no firmó), Carlos Arturo Piedrahita (quien no firmó), Zamir Silva (quien no firmó), Nancy Patricia Gutiérrez, Milton Rodríguez (quien no firmó), Óscar López, Reginaldo Montes (quien no firmó), William Vélez, Jaime Amin (con constancia), Lorenzo Almendra (quien no firmó) y

[7] Cuyo contenido es igual a la 226.

Armando Bededetti (con excepciones), y fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 231 del 5 de mayo de 2005 (paginas 1-9).

- El 2 de mayo de 2005, fue presentada la ponencia para primer debate al proyecto de ley estatutaria número 215, Senado, acumulado con los proyectos de ley número 216, Senado, y 301, Cámara, 259, Senado, con el respectivo pliego de modificaciones, por parte de los Senadores Juan Fernando Cristo B. y Héctor Helí Rojas y los representantes a la Cámara Carlos Arturo Piedrahita y Zamir Silva Amín. Gaceta del Congreso No. 231 del 5 de mayo de 2005 (paginas 16-24).

- El 4 de mayo de 2005, fue presentado el pliego de modificaciones al informe de ponencia favorable para primer debate a los proyectos de ley estatutaria número 216, acumulado con el 215 y el 301, junto con la exposición de motivos, por parte del Representante a la Cámara Milton Rodríguez. Gaceta del Congreso No. 231 del 5 de mayo de 2005 (paginas 10-16).

- El 8 de mayo de 2005, fue presentada la ponencia para primer debate a los proyectos de ley estatutaria número 215, 216 y 301 de 2005, acumulados, con el respectivo pliego de modificaciones, por parte del Senador Antonio Navarro Wolf y publicada en la Gaceta del Congreso No 237 del 10 de mayo de 2005 (paginas 1-4)

- El 11 de mayo de 2005, fue presentada adición a la ponencia para primer debate al proyecto de ley estatutaria número 215 de 2005, Senado, acumulado con los proyectos 216 y 201 de 2005, por parte del Representante a la Cámara Lorenzo Almendra, como consta en la Gaceta del Congreso No 248, del 12 de mayo de 2005 (páginas 5-6)

b. Actas de las comisiones primeras del Senado y de la Cámara que sesionan conjuntamente

- En la Gaceta del Congreso N° 410 del 27 de junio de 2005 se publicó el acta N° 12 del 4 de mayo de 2005, de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente. En ella aparece el proyecto de ley No 216 de 2005, Senado, 352, Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004, acumulado al proyecto de ley número 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el literal l del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley, dentro del orden del día de los proyectos a considerar en primer debate. Sin embargo, el proyecto no se pudo discutir en esa ocasión, toda vez que aún no estaban radicadas todas las ponencias sobre la materia, y, por consiguiente, se dispuso que entraría a consideración de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, en la próxima sesión (páginas 4, 5 y 15). Con ello se dio cumplimiento al requisito de anunciar su discusión en una sesión anterior a aquella en la que se da la votación.

- En la misma Gaceta del Congreso No. 410 se publicó el Acta No. 13 del 10 de mayo de 2005, en la que intervienen los senadores Juan Fernando Cristo, Darío Martínez Betancourt, Hector Helí Rojas, Carlos Holguín Sardi, Luis Humberto Gómez Gallo y los representantes Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas, Armando Benedetti Villaneda, Rosmery Martínez Rosales, Eduardo Enríquez Maya, Jesús Ignacio García Valencia, Germán Navas Talero, William Vélez Mesa, Tony Jozame Amar y el Ministro del Interior Sabas Pretelt de la Vega.

- En esta sesión se establece la forma como se va a llevar a cabo la discusión y se anuncia que el proyecto de ley No 216 de 2005, Senado, 352, Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004, acumulado al proyecto de ley número 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el literal l del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República será discutido en la siguiente sesión de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente.

- En la Gaceta del Congreso N° 411 de 2005, está publicada el Acta N° 14 correspondiente a la sesión de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, del día 12 de mayo de 2005, en la cual se inició el debate del proyecto de ley No 216 de 2005, Senado, 352, Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004, acumulado al proyecto de ley número 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el literal l del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

Antes de escucharse la lectura de la proposición con que termina la ponencia base presentada por un número mayoritario de miembros de las comisiones de ponentes tanto en Senado como en Cámara, el Secretario del Senado, Hernando Torres Barrera, informó que las ponencias fueron publicadas en una sola Gaceta siendo publicada la corrección de quienes no habían firmado las mencionadas ponencias salieron publicadas en la **Gaceta del Congreso** número 231 de 2005; añadió el Secretario del Senado que el 11 de mayo el Representante Lorenzo Almendra había radicado un documento como aditivo a la ponencia, firmado por los honorable Senadores Juan Fernando Cristo y Héctor Helí Rojas, documento que también había sido publicado.

Una vez hecha la mencionada constancia secretarial, se procedió a la lectura de las ponencias radicadas y, posteriormente, se abrió el debate general del proyecto de ley Estatutaria, garantías electorales, no sin antes determinar las reglas de discusión en los siguientes términos:

> *"Se va a exponer en primer término la ponencia base o sea que es la radicada de primero por parte de los señores Coordinadores de Ponentes, el Senador Holguín y el Senador Enríquez Maya, la sustentará el Representante Enríquez Maya y luego lo harán los*

Representantes y Senadores que dentro de los grupos de ponentes que sustentaron ponencias distintas, definan para que sean sustentadas en el orden en que fueron radicadas, a partir de la sustentación de esas ponencias, entonces ya daremos inicio a las intervenciones con inscritos previamente ante la Secretaría General."

Para tal procedimiento se precisó el orden de la presentación de ponencias así:

"*La ponencia firmada por los honorables Senador Carlos Holguín Sardi, el Representante Eduardo Enríquez Maya coordinadores, fue la primer ponencia radicada el día mayo 2 del 2005 a las 3:30 p.m.*
La segunda ponencia radicada fue la del Representante Milton Rodríguez el día 4 de mayo del 2005 a las 3:30 de la tarde.
La tercera ponencia radicada fue la firmada por el honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos, Héctor Helí Rojas, Carlos Arturo Piedrahíta, Zamir Silva, recibida en la comisión el día 4 de mayo del 2005 a las 5:00 p.m.
La siguiente ponencia radicada fue la firmada por el honorable Senador Antonio Navarro Wolff, radicada el día 10 de mayo del 2005 a las 11:45 a.m.
El documento anexo firmado por el Representante Lorenzo Almendra, fue recibida el día 11 de mayo o sea el día de ayer, a las 5:40 p.m."

Presentaron el proyecto Enríquez Maya, Héctor Elí Rojas, Juan Fernando Cristo Bustos. Posteriormente, intervino en Senador Antonio Navarro Wolf, presentando su ponencia, y Carlos Holguín Sardi en la presentación para el mismo fin.

Al final de la sesión se convocó para continuar la discusión del proyecto y proceder a la votación.

- En la Gaceta del Congreso N° 412 de 2005, está publicada el acta N° 15 correspondiente a la sesión de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, del día 16 de mayo de 2005, en la cual se continuó el debate del proyecto de ley No 216 de 2005, Senado, 352, Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004, acumulado al proyecto de ley número 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el literal l del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

En esta sesión intervino el Representante Lorenzo Almendra Velasco, haciendo presentación de su adición a la ponencia, igualmente Representante Telésforo Pedraza Ortega, el Representante Milton Rodríguez, solicitando que estuvieran presentes varios ministros relacionados con el proyecto de ley de garantías, el Senador Carlos Holguín Sardi, nuevamente el Representante Telésforo Pedraza, objetando ciertos puntos de la ponencia del Senador Holguín, y la Representante Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda (pg 23); por último, intervino el

Representante Milton Arlex Rodríguez Sarmiento (pg. 10) para exponer su ponencia.

Antes de la exposición de ponencia por parte del Representante Rodríguez, la Presidencia señaló (pg. 10): *"tiene la palabra el Representante Milton Rodríguez y terminamos la sustentación de ponencia para entrar a evacuar la lista de oradores. Les recuerdo a los miembros de la Comisión, hasta ahora se han inscrito dos oradores, Representante Navas, y el Representante Benedetti. Está abierta la lista de oradores, la tendré abierta hasta más adelante, de tal manera que se inscriban para agotar el debate general."*

Posteriormente, participó el Senador Antonio Navarro (pg. 13) para cuestionar algunos aspectos de la ponencia presentada por el Senador Holguín; también la Representantes Nancy Patricia Gutiérrez (pg. 14), el Representante Germán Navas Talero (pg. 15) opinando sobre la ponencia mayoritaria; Armando Benedetti Villanada (pgs. 16 y 24)en defensa del proyecto mayoritario; el Senador Darío Martínez Betancour, quien manifestó no estar de acuerdo con ninguna ponencia (pg. 17), el Representante Óscar Bravo Realpe (pg.21) abogando por la amplitud de la ley de garantías, el Representante Luis Fernando Velasco Chaves (pg. 22; el Senador Carlos Gaviria Díaz (pg. 24) quien reiteró su oposición a la reelección presidencial y manifestó estar en desacuerdo con los proyectos de ley de garantías; el Representante Reginaldo Enrique Montes Álvarez (pg. 25); el representante José Luis Arcila Córdoba (pg. 26), el Ministro del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt de la Vega, (pg. 26).

Finalmente, la presidencia cerró el debate general y anunció que en la siguiente sesión se entraría a votar el articulado del **"** proyecto de ley No 216 de 2005, Senado, 352, Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004, acumulado al proyecto de ley número 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el literal l del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley." (pg. 28)

- En la Gaceta del Congreso N° 413 de 2005, está publicada el Acta N° 16 correspondiente a la sesión de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, del día 17 de mayo de 2005, en la cual se puso a consideración el proyecto de ley No 216 de 2005, Senado, 352, Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004, acumulado al proyecto de ley número 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el literal l del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

Al iniciar la sesión el Secretario informó que en el día 16 de mayo se había cerrado el debate general, después de haber sido leídas todas las proposiciones con que terminaron las cuatro ponencias radicadas. (pg. 413). Sin embargo, la discusión se reabrió a solicitud del Senador Juan Fernando Cristo Bustos,

respaldado por las comisiones primeras que sesionan conjuntamente (pg. 3). Intervinieron el Senador mencionado (pg. 3), el Ministro del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt de la Vega, (pg. 9), y el Senador Carlos Holguín Sardi, (pg. 10).

Finalmente, la presidencia anunció que en la siguiente sesión se entraría a discutir y votar el articulado del **"**proyecto de ley No 216 de 2005, Senado, 352, Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004, acumulado al proyecto de ley número 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el literal l del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley." (pg. 12)

- En la Gaceta del Congreso N° 414 de 2005, está publicada el acta N° 17 correspondiente a la sesión de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, del día 23 de mayo de 2005, en la cual se puso a consideración y votación el proyecto de ley No 216 de 2005, Senado, 352, Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004, acumulado al proyecto de ley número 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el literal l del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

La presidencia anunció que se iban a agotar las intervenciones de los congresistas inscritos para proceder, posteriormente, a la votación. (pg. 4)

Inició la intervención el Representante Germán Navas Talero (pg. 4), continuó el Senador Carlos Holguín Sardi (pg. 4, 5, 6, 7), el Representante Telésforo Pedraza Ortega (pg. 4), el Representante Armando Alberto Benedetti Villanada (pg. 5), el Senador Hernán Andrade Serrano (pg. 5), la Representante Gina María Parody D´Echeona (pg. 414), posteriormente, la Presidencia aclaró (pg. 7) que: "*Hasta tanto no haya ninguna decisión de las Comisiones Conjuntas, la ponencia base es la coordinada por el doctor Holguín y el doctor Enríquez Maya y esa es la ponencia que servirá de base en la discusión de la votación. Desde luego si se llegare a presentar por la mayoría de las Comisiones una decisión en distinto sentido, pues la Presidencia tendrá que atenderla, pero en principio esa es la base de la discusión.".*

Después de una amplia discusión que se desarrolló en torno al proyecto de garantías, el Presidente (pg. 32) abrió la discusión del bloque del articulado para su votación; sin embargo, se decidió que dentro del bloque no se iban a votar aquellos artículos sobre los cuales existían modificaciones introducidas durante la discusión del proyecto y se votaron los siguientes artículos en bloque, siendo aprobados por unanimidad por los 10 senadores y los 19 representantes a la Cámara presentes, (3, 4, 6, 7, 20,32, 33, 38, 40, 45 y 47). Posteriormente, se sometió a votación el artículo 5º con la respectiva modificación y fue aprobado por unanimidad por el mismo número de congresistas presentes. Se sometió a

discusión el artículo 8 con la respectiva modificación y se verificó que existía quórum deliberatorio de miembros del senado (9 senadores) (pg. 35).

Con posterioridad a la votación de los mencionados artículos, la Secretaría informó que en la siguiente sesión conjunta de las comisiones primeras de Senado y Cámara se discutiría y votaría el proyecto de ley No 216 de 2005, Senado, 352, Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004, acumulado al proyecto de ley número 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el literal l del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley." (página 35)

El partido liberal decidió retirarse de la discusión, por considerar que, debido al desequilibrio de poder que implica la autorización de la reelección inmediata no existe posibilidad de competir en un plano de igualdad; además, en virtud de que, contrario a lo sucedido, el Gobierno tampoco ha debido estar presente en el trámite de la ley de garantías, pues se convierte en juez y parte. Como constancia de esto se radicó un escrito suscrito por los congresistas Darío Martínez, Carlos Arturo Piedrahita, Luis Fernando Velasco, Clara Pinillos, Joaquín José Vives, Ramón Elejalde, Dixon Tabasco, y otros (firmas ilegibles) (pgs. 35 y 36)

- En la Gaceta del Congreso N° 415 de 2005, está publicada el acta N° 18 correspondiente a la sesión de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, del día 24 de mayo de 2005, en la cual se puso a consideración el proyecto de ley No 216 de 2005, Senado, 352, Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004, acumulado al proyecto de ley número 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el literal l del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

En esta sesión, la Presidencia abrió la discusión acerca de la supresión de los artículos 23, 24, 25 y 48 de la Ley, se explicó la razón para tal supresión, se dio oportunidad para intervenir, participando el representante Telésforo Pedraza Ortega (página 4), y se cerró la discusión informando que la votación se llevaría a cabo cuando existiera quórum decisorio (página 4).

Se procedió a la discusión del artículo 9º con sus proposiciones sustitutivas, se explicó y se dio oportunidad para su debate, interviniendo los representantes Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, Telésforo Pedraza Ortega (página 4), Milton Alexander Rodríguez y Reginaldo Montes Álvarez (página 5)

Se leyó y discutió el artículo 10 con sus modificaciones (página 5). Intervinieron en su discusión los Representantes Milton Rodríguez y Eduardo Enríquez Maya y los Senadores José Renán Trujillo García, Carlos Holguín Sardi, Telésforo Pedraza Ortega y se dejó pendiente la discusión del artículo 11(página 7).

Se abrió la discusión sobre los artículos 12, 13, 14, 42 y 43 y ésta fue suspendida. (pg. 7)

Se abrió la discusión sobre el artículo 15 y sus proposiciones modificatorias, se surtió y cerró; al igual que la del artículo 16 (pg 10), la del artículo 17 (pg. 10 y 11), la del artículo 18 (pgs. 11 y 12), la del artículo 19 (pgs. 12y 13), y la del artículo 21 (pgs. 13 y 14). Y, contando con el quórum decisorio, se entró a votar los artículos 15, 16, 17, 18, 19, y 8, quedando pendiente el informe de subcomisión sobre los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 42 y 43. (pg 14). Se votaron y aprobaron los artículo 8 y 15 a 19 (pgs. 15 a 17) y se discutió, votó y aprobó el artículo 21 (página 20). Posteriormente se entró a votar en bloque los artículos, 22, 26, 27, 28, 34, 35, 39 y 41 y éstos fueron aprobados por mayoría existiendo quórum decisorio (página 22). Se discutieron y votaron los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 42 y 43, con posterioridad al informe de subcomisión, siendo aprobados con la presencia de quórum decisorio (pg. 26). Se abrió la discusión, se votó y aprobaron los artículo 2, 31 y 46 de la ponencia base (pg. 27) Se abrió la discusión sobre la supresión del artículo 29, siendo aprobada (pg. 27) y se discutieron y votaron los artículos 36 y 37, siendo aprobados (pg. 28) igualmente el artículo 30 (pg. 29)

Con posterioridad se dio lectura a los artículos nuevos presentados, se abrió la discusión sobre éstos, intervinieron varios representantes a la Cámara y senadores y fueron aprobados los artículos al igual que el título de la ley (pg. 30 – 33).

Posteriormente, se designó como ponentes para segundo debate en el Senado a los senadores Carlos Holguín, Juan Fernando Cristo, Héctor Helí Rojas, Hernán Andrade, Antonio Navarro, José Renán Trujillo García y Claudia Blum Barberi y como ponentes para segundo debate en la Cámara a los Representantes Eduardo Enríquez Maya, Reginaldo Montes Álvarez, Zamir Silva Amín, William Vélez Mesa, Milton Rodríguez, Carlos Arturo Piedrahita Jaime Alejandro Amín, Óscar López, Lorenzo Almendra, Armando Benedetti, Nancy Patricia Gutiérrez, Telésforo Pedraza y Germán Navas Talero. (pg. 33)

Según certificación del día 13 de julio de 2005, expedida por el Secretario de la Comisión Primera del Senado (folios 19 y 20 del cuaderno de pruebas 3), en la Comisión Primera del Senado asistieron 14 Senadores; al iniciar la sesión se registró quórum deliberatorio y en el transcurso de la sesión se conformó el quórum decisorio antes de iniciar la votación. Por su parte, en la Comisión Primera de la Cámara asistieron 31 Representantes, conformándose el quórum decisorio desde el inicio de la sesión.

Según la misma certificación, en la sesión del 24 de mayo de 2005, asistieron 13 senadores; al iniciar la sesión se registró quórum deliberatorio y en el transcurso de la sesión se conformó el quórum decisorio antes de iniciar la votación. Por parte de la Cámara, asistieron 34 representantes, existiendo quórum decisorio al iniciar la sesión.

E. Segundo debate- en cada una de las plenarias de las Cámaras Legislativas

a. En la Plenaria del Senado

- La ponencia para el segundo debate, el texto del proyecto de ley y el pliego de modificaciones, presentado por los senadores Carlos Holguín, Juan Fernando Cristo, Héctor Helí Rojas, Hernán Andrade, Antonio Navarro, José Renán Trujillo García y Claudia Blum Barberi, fue publicado en la Gaceta del Congreso 312 del 1º de junio de 2005 páginas 1-16

- En la Gaceta del Congreso N° 399 del 24 de junio de 2005 se publicó el acta N° 45 de la sesión ordinaria del Senado de la República del l 2 de junio de 2005, en la cual se anuncia que en la sesión siguiente se votaría sobre distintos proyectos, entre los cuales se encontraba el proyecto de ley No 216 de 2005, Senado, 352, Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004, acumulado al proyecto de ley número 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el literal l del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley, publicado en la Gaceta del Congreso N° 312 del 1º de junio de 2005.

En la Gaceta del Congreso N° 400 del 24 de junio de 2005, está publicada el acta N° 46 correspondiente a la sesión de la Plenaria del Senado, del día 7 de junio de 2005, en la cual se anunció la discusión y aprobación del proyecto de ley No 216 de 2005, Senado, 352, Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004.

El Presidente del Senado abrió inscripciones para intervenir, inscribiéndose 9 candidatos (pg. 29) y se señaló que antes de la participación de éstos vendría la presentación del proyecto por parte del ponente.

El Senador Camilo Armando Sánchez solicitó la palabra para anunciar que, en el debate en las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, el partido liberal se iba a retirar de las discusiones de plenaria, por considerar que la ley de garantías sólo favorecía al Presidente de la República (pg. 31)

Posteriormente el Senador Oswaldo Darío Martínez presentó las siguientes objeciones procesales al trámite de la ley:

> *"Gracias señor Presidente, yo voy a aprovechar los 10 minutos escasamente para leer una constancia.*
>
> *El proyecto de desigualdad electoral, autorizado por la Reforma Constitucional que creó esa desigualdad y contradictoriamente decidió a la ley hacer la igualdad que negó la Norma Constitucional, acto legislativo incompleto, personalizado y contrario a los principios*

y valores axiológicos y democráticos nos ha colocado a los Congresistas en el dilema de completar o no la reelección inmediata del Presidente de la República.

No puede haber reelección del actual Presidente si no hay reglamentación, y no puede haber reglamentación si no hay acto legislativo, es totalmente complementario, el 50% de la reelección se cumplió con el acto legislativo y el otro 50% se cumplirá con esta ley.

La constancia sobre el Presidente, de ley estatutaria que se discute dice así:

"Constancia sobre el Proyecto de Ley Estatutaria número 216 por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo 02 de 2004.

Presento constancia sobre vicios de procedimiento cometidos en el trámite del proyecto de ley de la referencia".

1. El doctor Paulo Andrés Medina López, identificado con cédula de ciudadanía número 79655217 de Bogotá, abogado titulado e inscrito, con T. P. número 93865 del Consejo Superior de la Judicatura, presentó el Memorial calendado en Bogotá, el día 24 de mayo de 2005 en cuatro folios y dirigido, al doctor Mauricio Pimiento, Presidente y demás Miembros de las sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, recusación por conflicto de intereses en contra de ocho Senadores y siete Representantes a la Cámara, Miembros de las Comisiones Primeras.

Esa recusación fue formulada en vista de que los Congresistas recusados no se declararon impedidos como era su obligación legal en el debate y votación de la citada ley, tal como lo hicieran cuando se discutió y votó el Acto legislativo número 02 de 2004, que autorizó la reelección presidencial para el período inmediato.

2. La precitada recusación fue presentada debidamente en la oficina del doctor Mauricio Pimiento, Presidente de la Comisión Primera del Senado. Fue radicada y recibida en ese Despacho, por la señora Nubia Mejía, quien trabaja en esa dependencia.

El escrito aludido fue recibido el día 24 de mayo de 2005 a las 10:40 a. m. Así corre en la constancia otorgada y firmada por la citada empleada.

3. Los funcionarios que laboran en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado, se negaron a recibir el memorial de recusación, argumentando que por orden del Secretario de ese organismo, se debía presentarla en el Despacho del señor Presidente de la Comisión Primera, lo cual así se hizo.

4. Casi en forma simultánea se radicó la misma recusación ante la Comisión Legal de Etica (24 de mayo de 2005. Hora 11:10 a. m.).

5. El proyecto de ley de la referencia, fue aprobado el día 24 de mayo en horas de la tarde y la sesión correspondiente a ese día, se inició después de las once de la mañana. En consecuencia, la recusación fue presentada oportuna y legalmente.

6. Esta recusación no fue tramitada conforme lo ordena el artículo 294 de la Ley 5ª de 1992 y además se desconoció el artículo 182 de la C. P. y a pesar de esto, fue aprobado en primer debate en sesiones conjuntas el proyecto de ley mencionado.

1. Las cuatro ponencias rendidas sobre el proyecto de ley estatutaria comentado, acumularon indebidamente tres proyectos de ley sobre la misma materia, a saber: Los números 216, 215 y 301.

Es absolutamente irreglamentario acumular distintas propuestas sobre una misma materia, cuando se rinden ponencias separadas y se defienden las propuestas también en forma diferente. Sin embargo, los ponentes indebidamente ordenaron la acumulación de todos los proyectos, cuando la verdad procesal es que fueron tramitados en forma separada.

2. De otro lado, los ponentes incumplieron en sus informes con la obligación legal de expresar las razones que tuvieron para acumularlas. Lo procedente era proponer el rechazo de la acumulación, expresando obviamente los motivos. Se ha infringido así el artículo 154 del Reglamento del Congreso.

Pruebas

Acompaño a esta constancia para que sea incluida en el acta de la sesión plenaria de la fecha, copias autenticadas del memorial de recusación, presentado ante el Presidente de la Comisión Primera del Senado y ante la Comisión Legal de Etica de la misma Corporación. Constan de cuatro folios cada uno y tienen las respectivas notas de presentación.

Darío Martínez Betancourt,

Senador de la República.

Bogotá, D. C., mayo 24 de 2005

Doctor

MAURICIO PIMIENTO

Presidente y demás miembros de las Sesiones Conjuntas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara.

E. S. D.

Referencia: Recusación por conflicto de intereses en contra de varios Congresistas, Miembros de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara.

Proyecto de Ley Estatutaria número 216, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás... materias que establece el Acto legislativo número 02 de 2004, acumulado con los Proyectos de Ley Estatutaria número 215 de 2005 Senado, por medio de la cual se reglamenta el Acto legislativo número 02 de 2004. Proyecto de Ley Estatutaria número 301, por medio de la cual se desarrolla el literal f) del artículo 152 de la C. P. de Colombia, sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determina la ley.

Señor Presidente:

Paulo Andrés Medina López, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía cuyo número aparece al pie de mi firma, abogado titulado inscrito con T. P. número 93865 del Consejo Superior de la Judicatura, a usted con el mayor respeto y por su intermedio, ante las Comisiones Primeras de Senado y Cámara manifiesto que, recuso por conflicto de intereses, a los siguientes Congresistas, en los proyectos de ley de la referencia.

Senadores: Claudia Blum de Barberi, Roberto Gerléin Echeverría, Mauricio Pimiento Barrera, Hernán Andrade Serrano, Ciro Ramírez Pinzón, Carlos Holguín Sardi, José Renán Trujillo y Mario Uribe Escobar, todos miembros de la Comisión Primera del Senado.

Representantes a la Cámara: Gina Parody, Oscar Arboleda, Sandra Ceballos, Nancy Patricia Gutiérrez, Adalberto Jaimes, Roberto Camacho y William Vélez.

Fundamentos

1. Los Congresistas que recuso se declararon impedidos en el debate y votación en primera vuelta, primero y segundo debate del Acto legislativo número 02 de 2004, que autorizó la reelección presidencial para el período inmediato.

2. Han transcurrido más de cinco sesiones de las Comisiones Primeras Conjuntas y ninguno de los Congresistas recusados se ha declarado impedido, como es su obligación legal, por cuanto la Ley Estatutaria constituye desarrollo del acto legislativo que aprobó la

reelección y en consecuencia, las motivaciones que ellos adujeron para declararse impedidos en el debate y aprobación de la Reforma Constitucional se mantienen, y aun, se han reafirmado y aumentado. Ejemplo: En el caso del Senador Carlos Holguín Sardi acaba de ser beneficiado con el nombramiento de su hijo Carlos José Holguín Molina, como Embajador en la República del Ecuador.

3. Algunos Congresistas que recuso son además coautores del proyecto de ley citado y coponentes. Es el caso por ejemplo, de la Senadora Claudia Blum, Mauricio Pimiento, Hernán Andrade, Ciro Ramírez, Mario Uribe, José Renán Trujillo y los Representantes: Nancy Patricia Gutiérrez y William Vélez, entre otros.

Varios Congresistas han intervenido en el debate general del proyecto de ley estatutaria sin declararse impedidos previamente como lo ordena la ley. Es el caso del Senador Carlos Holguín Sardi, Hernán Andrade, entre otros.

4. La Ley Estatutaria hace descender el acto legislativo de la reelección de lo general y abstracto a lo concreto y particular, y es por eso que el conflicto de intereses de los Congresistas es directo y específico. Solo si hay reglamentación del acto legislativo es posible hacer efectiva la posibilidad de reelegir al actual Presidente de la República, y obviamente si la Corte Constitucional viabiliza ambas normas jurídicas. La ley y el acto legislativo.

5. A la Comisión de Etica en el debate del acto legislativo de la reelección, no se le dio la oportunidad de pronunciarse. Hábilmente y en forma ilegal se tramitaron y decidieron los impedimentos en una especie de "carrusel de rechazo mutuo de los propios impedimentos"

Se constituyó una "contradicción preformativa", porque votaron en contra de lo que habían manifestado cuando ellos mismos se declararon impedidos.

6. El trámite de este proyecto de ley, debe hacerse a la luz del debido proceso legislativo, y bajo el imperativo de los principios de transparencia y moralidad. Que el Congreso ojalá no se vuelva a equivocar.

7. Los Congresistas recusados no podrán intervenir en el debate y votación del proyecto de ley referido, desde el momento en que es presentado este escrito de recusación y hasta tanto se haya votado una decisión de fondo al respecto de acuerdo con los ordenamientos legales vigentes.

8. Copia de esta recusación estoy enviando al señor Procurador General de la Nación y a las Comisiones de Ética de Senado y Cámara…".

Intervino el Senador Jorge Enrique Robledo Castillo para manifestar la posición de Alternativa Democrática de rechazo a la reelección presidencial y, consecuentemente, a la ley que regula las garantías en este proceso. (pg. 33); en sentido semejante, intervinieron los senadores Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Javier Peñalosa Núñez y Piedad Córdoba Ruiz (pg. 34 y 35). A favor de la ponencia intervino el Senador Hernando Escobar Medina (pgs. 37 y 38) y por último participó el Ministro del Interior y de Justicia (pg. 38).

Al finalizar la sesión se cerró el debate general y se anunció que el proyecto de ley 216 Senado, 352 Cámara, sería votado en la siguiente sesión (pgs. 39 y 40)

En la Gaceta del Congreso N° 428 del 15 de julio de 2005, está publicada el acta N° 47 correspondiente a la sesión de la Plenaria del Senado, del día 8 de junio de 2005, en la cual se puso a consideración el proyecto de ley No 216 de 2005, Senado, 352, Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004.

Se inició la sesión con la presentación de un impedimento radicado por Antonio Navarro Wolf, por ser precandidato de su partido, cuya votación fue pospuesta hasta existir quórum decisorio (pg. 5).

Una vez abierta la discusión acerca del impedimento, con posterioridad a su lectura, participaron los Senadores Oswaldo Darío Martínez Betancourt y Enrique Gómez Hurtado y fue sometido a votación siendo aprobado por 58 votos (pg. 9) Posteriormente, el Senador Carlos Gaviria puso a consideración del Senado su impedimento para participar, por ser precandidato de su partido y éste fue aprobado (pg. 10), al igual que el del Senador Rodrigo Rivera Salazar, presentado por el mismo motivo (pg. 16); los Senadores Habib Merheg Marún, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Carlos Albornoz Guerrero, Álvaro Araujo Castro, presentaron impedimento en relación con los artículos relacionados con los medios de comunicación, por su participación accionaria en medios de comunicación; los dos primeros fueron aceptados, mas no los dos últimos (pg. 10 y 11). De su lado, el Senador Carlos Holguín Sardi manifestó no considerarse impedido como lo había insinuado el Senador Darío Martínez, pues el impedimento debía presentarse frente a una situación concreta y su precandidatura era una circunstancia muy remota (pg. 11). Luis Eduardo Vives Lacotoure y Juan Manuel González Bustos presentaron impedimentos por tener vínculos con medios de comunicación de prensa y radio, los cuales no fueron aceptados (pg. 13)

El Senador Samuel Moreno Rojas presentó una constancia en la cual se señaló que el Polo Democrático Independiente no iba a participar en el proyecto de ley de “igualdad electoral” (pg. 12)

Después de votados los impedimentos, la Presidencia, abrió votación nominal en bloque de los artículos del proyecto de ley, a excepción de los siguientes: 1, 7, 8, 10, 11, 21, 22, 23, 24, 29, 32, 33, 37 y 42, y el bloque sometido a votación fue aprobado (pg. 17).

Posteriormente, se sometió a votación nominal en bloque los artículos 7, 8, 23, 32, 33 y 42, con las modificaciones presentadas por el senador ponente y éstos fueron aprobados por la mayoría legal requerida (pg. 17)

Por solicitud del Senador Ricardo Varela Consuegra se reabrió la discusión del artículo 7, y éste fue votado nominalmente junto con los artículos 1, 8, 10, 11, 21, 22, 24 –frente a cuya votación se declaró impedido Juan Gómez Martínez, impedimento aprobado (pg. 23)- 29 y 37, y sus modificaciones, permitiéndose su discusión. Los artículos fueron aprobados por la mayoría exigida, al igual que el título de la ley (pg. 24 y 25)

b. En la Plenaria de la Cámara de Representantes

En la Gaceta del Congreso N° 320 del 3 de junio de 2005, está publicado el informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley No 216 de 2005, Senado, 352, Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004, con sus respectivas modificaciones, presentado por los Representantes Eduardo Enríquez Maya (coordinador de ponentes), William Vélez Mesa, Nancy Patricia Gutiérrez, Armando Benedetti, Milton Rodríguez, Jaime Amín, Oscar López, Lorenzo Almendra, Telésforo Pedraza y Germán Navas Talero (páginas 1-12).

- En la Gaceta No. 344 del 3 de junio de 2005, se publica un Pliego Modificatorio propuesto por los Representantes Germán Navas Talero y Lorenzo Almendra (paginas 18 y 19).

- En el Acta de la Plenaria de la Cámara No. 177, del 8 de junio de 2005, se anunció la discusión y el debate del proyecto de ley No. 216 de 2005 Senado, 351 de 2005 para la siguiente sesión del Senado de conformidad con el Acto Legislativo No. 1 de 2003. Gaceta del Congreso No 456 del 1 de agosto de 2005.

En la Gaceta del Congreso N° 501 del 8 de agosto de 2005, está publicada el acta N° 178 correspondiente a la sesión de la Plenaria de la Cámara, del 9 de junio de 2005, en la cual se puso a consideración el proyecto de ley No 216 de 2005, Senado, 352, Cámara, por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004.

Al poner a consideración el proyecto varios representantes dejaron constancia de que a ellos sólo les había sido entregada la gaceta 320 en la cual fue publicado el proyecto a debatir hasta el día mismo de la discusión (pgs. 13 y 14)

Posteriormente, el Representante Jesús Ignacio García recordó que la bancada liberal había decidido retirarse de la deliberación por estar en desacuerdo con la permisión de la reelección (pgs. 15 y 16)

Acto seguido intervienen en el debate del Proyecto del Ley Estatutaria los Representantes Juan de Dios Alfonso García, Gustavo Lanzziano Molano, Héctor Arango Ángel, Wilson Borja Díaz, Venus Albeiro Silva, María Isabel Urrutia, Alexánder López Maya, Eduardo Enríquez Maya (Coordinador de ponentes), Germán Navas Talero, Oscar Leonidas Wilches Carreño, Hugo ernesto Zárrate Osorio, Gustavo Petro Urrego, Roberto Camacho Weverberg, José Manuel Herrera Cely, Luis Edmundo Maya Ponce, Telésforo Pedraza Ortega, Omar Flórez Vélez, Oscar Fernando Bravo, Reginaldo Montes Álvarez, César Negret Mosquera (pgs 15 a 39). Al final de las intervenciones se abrió el debate del articulado que no tenía proposiciones modificatorias, nadie intervino y se cerró el debate (pág. 40).

A continuación se dio lectura los proyectos de ley que serían tramitados en la siguiente sesión, dentro de ellos se encontraba el proyecto de ley No. 216 de 2005 Senado y 352 Cámara (pág. 40).

- En la Gaceta del Congreso 502 de 2005, se publicó el Acta No. 179 del 13 de junio de 2005 de la Cámara de Representantes, donde se solicitó y se aprobó la votación nominal del informe de ponencia del proyecto de Ley de Garantías con una votación de 88 votos por el SÍ y 2 por el NO. Acto seguido se sometió a votación el bloque de artículos que no tenían proposiciones modificatorias, a saber, artículos 2, 3, 4, 6 ,8, 12, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 26, 31, 34, 35, 36, 40, 42 , 43, 44, puesto que sobre ellos no existían proposiciones modificatorias. El resultado de la votación del bloque de artículo fue de 96 votos por el Sí y de 0 por el NO, los otros artículos, sobre los que si existían estas proposiciones, se aprobaron manera individual y todos obtuvieron igual número de votos positivos y negativos.

Número del artículo que se votó	***Página de la Gaceta No. 502 de 2005***
5	***25 -26***
2 inc 1 y 2	**26-27**
7	**28**
9	**29**
14	**32**
16	**33**
30 y 33	**34 – 35**
39	**37-38**
40	**50-51**

A continuación se dio lectura a los proyectos de ley que serían tramitados en la siguiente sesión, dentro de ellos se encontraba el proyecto de ley No. 216 de 2005 Senado y 352 Cámara (pág. 52).

- En la Gaceta 503 del Congreso, se publicó el acta de la Sesión Plenaria No. 180 del 14 de junio de 2005. En esta Sesión, se continuó con la votación del articulado de manera individual, del título y finalmente se impartió la aprobación por parte de la Corporación al proyecto de Ley estatutaria con el fin que sea ley de la República. (pág 37). Los artículos que fueron votados en esta sesión fueron los siguientes:

Número del artículo que se votó	*Página de la Gaceta No. 503 de 2005*
37	**15-16**
21, 22, 27, 28, y 29	**20**
24	**21-22**
10	**26-27**
11	**31,32 y 33**
38 ***con parágrafo aditivo***	**35**
1 y ***Título del proyecto***	**36**

Al terminar la votación de los artículos y del título del proyecto, se preguntó por la Presidencia a la Plenaria de la Cámara de Representantes si querían que se convierta en ley de la República a lo que se votó afirmativamente.

Informe de Conciliación

- Debido a que el proyecto de ley proveniente del Senado de la República sufrió algunas modificaciones en la Cámara de Representantes, se conformó una comisión conciliadora integrada por los senadores Carlos Holguín Sardi y José Renán Trujillo y los representantes Eduardo Enríquez Maya y César Negret Mosquera, quienes después de llegar a un acuerdo, profirieron el acta de conciliación y texto conciliado al proyecto por medio del cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República No. 216 de 2005 Senado y 352 de 2005 Cámara, acumulados con los proyectos de ley números 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara, 259 de 2005 Senado y 301 de 2005 Cámara, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso 374 del 15 de junio de 2005, (pág. 1-8).

F. Discusión y aprobación del texto conciliado en la plenaria del Senado.

- En la Gaceta No. 374 del 15 de junio de 2005 se publicó el texto del Acta de Conciliación de la Comisión de Conciliación de Senado y Cámara conformada por los senadores Carlos Holguín Sardi y José Renán Trujillo y los Representantes Eduardo Enríquez Moya y César Negret Mosquera, del Proyecto de ley Estatutaria No. 216 de 2005 Senado y 352 de 2005 Cámara (pág 1-12).

- En la Gaceta del Congreso No. 476 del 3 de Agosto de 2005 que corresponde al acta No. 51 de la sesión del 15 de junio de 2005, se anunció la discusión y el debate del proyecto de ley No. 216 de 2005 Senado, 351 de 2005 para la siguiente sesión del Senado, de conformidad con el Acto Legislativo No. 1 de 2003.

- En la Gaceta del Congreso N° 433 del 15 de julio de 2005 se publicó el acta No. 52 correspondiente a la Plenaria del Senado de la República del 16 de junio de 2005 en la que se puso a consideración de la Corporación el informe de

Mediación (página 72). Tal y como se contempló en el orden del día de esa sesión (página 3).

La presidencia del Senado abrió la discusión para el informe de Conciliación del proyecto de ley No. 216 de 2005 Senado y 352 de 2005 Cámara después de haber escuchado al Senador Carlos Holguín Sardi, quien expuso, como miembro de la Comisión de mediación, el informe a la Plenaria y manifestó que el texto del articulado adoptado en el seno de la Comisión de Conciliación fue el texto que fue aprobado en la Cámara de Representantes, con excepción del artículo 2 que quedó como originalmente se había aprobado en la Plenaria del Senado. Abierta la discusión del informe de Mediación, debatieron los senadores: Juan Fernando Cristo Bustos, Luis Guillermo Vélez Trujillo, José Dario Salazar Cruz, Jimmy Chamorro Cruz (quien solicita se declare la suficiente ilustración), Samuel Moreno Rojas (páginas 72 a 75). Se cierra la discusión y se pone en consideración el informe de Mediación y la Plenaria le imparte su aprobación tal y como consta en la página 75 de la Gaceta No. 433 de 2005.

De Conformidad con la Certificación del 9 de agosto de 2005 que envió la Secretaría del Senado a esta Corte, el 10 de Agosto de 2005 (folio 2a del cuaderno de Pruebas No. 3 que integra el expediente), el 16 de junio de 2005 con un quórum de 101 Senadores, se votó por unanimidad el informe de conciliación.

G. Discusión y aprobación del texto conciliado en la plenaria de la Cámara de Representantes.

- En la Gaceta No. 373 de 2005 se publica tanto el texto definitivo aprobado en el segundo debate de la Plenaria de la Cámara como el texto Conciliado de la Comisión de Conciliación de Senado y Cámara.

- En el acta No. 183 del 17 de junio de 2005 de la Cámara de Representantes, se anunció la discusión y el debate del proyecto de ley No. 216 de 2005 Senado, 351 de 2005 para la siguiente sesión, de conformidad con el Acto Legislativo No. 1 de 2003, tal y como consta en la Gaceta del Congreso No. 515 del 10 de Agosto de 2005 (página 37)

- En la Gaceta No. 505 se publicó el acta de Plenaria No. 184 del 20 de junio de 2005. Se puso a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representantes el Acta de conciliación publicada en la Gaceta No. 373 de 2005 (pág 9), correspondiente al Proyecto de Ley Estatutaria No. 352 de 2005 Cámara, 216 de 2005 Senado, acumulado a los proyectos 351 de 2005 Cámara 215 de 2005 Senado, 301 de 2005 Cámara, 259 de 2005 Senado, conocido como ley de Garantías. En el debate intervinieron los Representantes Gustavo Adolfo Lazziano Molano, Eduardo Enríquez Maya (miembro de la comisión de conciliación), Telésforo Pedraza Ortega, Jesús Ignacio García Valencia, Eduardo Enríquez Maya, Pedro Nelson Pardo Rodríguez y Wilson Borja Díaz.

Se cerró la discusión y se sometió texto contenido en el acta de conciliación a votación. Como resultado de la votación se escrutaron 88 votos por el SI y 1 por

el NO. La Secretaría de la Cámara manifiesta que ha sido aprobada el Acta de Conciliación de Garantías Electorales, con las mayorías que establece la Constitución en su artículo 53 (página 27).

2.2 Hechos más relevantes en la discusión y aprobación del proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N° 235-Cámara, análisis de cumplimiento de los anuncios previstos en el artículo 160 de la Constitución y cumplimiento de mayorías legislativas para aprobación de la ley Estatutaria.

El Acto Legislativo 02 de 2004 que adicionó el artículo 152 de la Constitución Política, determinó que la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República sería objeto de una ley estatutaria que se rige de conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Constitución Política y 207 y 208 de la ley 5 de 1993, del mismo modo, se dispuso en el parágrafo transitorio de este artículo que el control previo de la Corte Constitucional, dispuesto en el artículo 153 de la Constitución para esta ley específica, se llevaría a cabo en la mitad de los términos.

Ahora bien, entrando en la materia de competencia de esta Corte, y estando dentro de los términos establecidos por el Acto legislativo No. 2 de 2004, es necesario hacer un análisis de los hechos más relevantes dentro del estudio del proyecto de ley, para entrar a analizar el cumplimiento de ciertos requisitos constitucionales, dentro de las distintas etapas del procedimiento legislativo.

A. Resumen de los hechos más relevantes en el trámite del proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N° 235-Cámara

Para comenzar, se hará un resumen de los hechos mas relevantes en el trámite del *"proyecto de ley estatutaria por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004"*, así:

a. En el debate de las comisiones primeras del Senado y de la Cámara que sesionan conjuntamente

- Los proyectos de ley Nos. 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara, 259 Senado y 301 Cámara, por tratarse de proyectos de ley que versan sobre un mismo tema, fueron acumulados de conformidad con lo establecido en el artículo 151 del Reglamento del Congreso y finalmente quedaron radicados con los Números 216 Senado y 352 Cámara.

- El día 29 de marzo de 2005 el Presidente de la República envía mensaje de urgencia con el fin que se estudie y de trámite en sesiones conjuntas al proyecto de ley de Garantías electorales.

- Se lleva a cabo la audiencia pública el día 18 de abril de 2005.

- Se recibieron las ponencias para primer debate del proyecto de ley estatutaria número 216, Senado, acumulado con el 215, Senado, y el 301, Cámara tal y como lo demuestran las Gacetas del Congreso y la certificación de la Secretaría de la Comisión Primera permanente (folios 342 a 357 del cuaderno principal del expediente que se estudia) en las siguientes fechas:

- El 29 de abril de 2005, junto con el pliego de modificaciones y la exposición de motivos, los ponentes presenta su informe de ponencia.

- El 2 de mayo de 2005, fue presentada la ponencia para primer debate y pliego de modificaciones Gaceta del Congreso No. 231 del 5 de mayo de 2005 (paginas 16-24).

- El 4 de mayo de 2005, se recibió informe de ponencia favorable para primer debate publicado en la Gaceta No. 231 del 5 de mayo de 2005 (paginas 9-16).

- El 10 de mayo de 2005 se recibió ponencia para primer debate y pliego de modificaciones, publicada en la Gaceta del Congreso No 237 del 10 de mayo de 2005 (paginas 1-4).

- Finalmente, el 11 de mayo de 2005 se presentó anexo a proposición firmado por el Representante Lorenzo Almendra. Gaceta del Congreso No 411 del 10 de mayo de 2005 (página 5).

- En sesión del 4 de mayo de 2005 por no encontrarse radicadas todas las ponencias, se aplazó el debate para la próxima sesión y se anunció por parte de la Secretaría que en la próxima sesión de las Comisiones de Senado y Cámara que sesionan conjuntamente, se discutiría y votaría el proyecto Gaceta No. 410 del 27 de junio de 2005 (páginas 4, 5 y 15).

- En sesión del 12 de mayo de 2005, se estableció la *"consideración y votación del proyecto para primer debate"* del proyecto de ley Estatutaria. de garantías electorales dentro del IV punto del orden del día. La Secretaría manifestó que las ponencias para el debate se habían publicado en las Gacetas 231 y 237. La discusión comenzó con la ponencia base, es decir, la que fue radicada primero y después las demás enunciadas en el aparte anterior. Así, se llevó a cabo el debate en el que se intervino por bancadas representadas por los voceros de ellas y los demás que solicitaron intervención y suscribieron las ponencias respectivas. El debate se suspendió y se convocó para nueva sesión de la s comisiones primeras que sesionan conjuntamente, en la que se anunció que se discutiría y votaría el proyecto de ley estatutaria en la próxima sesión. Gaceta del Congreso N° 411 de 2005 (pgs. 1-20).

- En sesión del 16 de mayo de 2005 se continuó con el debate general y se anunció que en la siguiente sesión se entraría a votar el articulado del proyecto de ley estatutaria por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el

Acto Legislativo número 02 de 2004. Gaceta del Congreso N° 412 de 2005 (pgs. 1-28).

- En sesión del 17 de mayo de 2005 se anunció que el debate general se encontraba cerrado, sin embargo, se reabrió para unas últimas intervenciones y se anunció que para la próxima sesión se entraría a votar el articulado del proyecto de ley estatutaria. Gaceta del Congreso N° 413 de 2005 (pgs. 1-12).

-En Sesión del 23 mayo de 2005 se continuó con las intervenciones pendientes desde la Sesión anterior y se abrió la votación del articulado. Se votó en bloque un primer bloque conformado por los artículos que no tenían ni proposiciones para suprimirlos ni proposiciones para modificarlos y fueron aprobado por unanimidad (10 Senadores y 19 Representantes a la Cámara); después se sometió a discusión el artículo 5 y por último el 8. Se advirtió al final de la sesión que se continuaría en la próxima sesión en la cual se discutiría y votaría el resto del articulado del proyecto de ley estatutaria de Garantías electorales. Gaceta del Congreso N° 414 de 2005 (pgs. 1-36).

-De conformidad con certificación expedida por el Secretario de la Comisión primera del Senado (folios 20 y 21 del cuaderno 3 de pruebas). En esta sesión se verificó una asistencia en la Comisión Primera del Senado de 14 Senadores; al iniciar la sesión se registró quórum deliberatorio y en el transcurso de la sesión se conformó el quórum decisorio antes de iniciar la votación. Por su parte, en la Comisión Primera de la Cámara asistieron 31 Representantes, conformándose el quórum decisorio desde el inicio de la sesión. Esto quiere decir que las votaciones que se llevaron a cabo dentro de la sesión Conjunta cumplieron con el requisito de aprobación establecido en el artículo 153 de la Constitución Política.

-En sesión del 24 de mayo de 2005 se suprimieron algunos artículos, se discutieron los restantes, se procedió a la votación en bloque de los artículos y se aprobaron con existencia del quórum (página 22). Se discutió y votó el resto del articulado, quedando aprobados con quórum decisorio (páginas 26-29). Nuevamente se abrió a votación para que se decidiera sobre los artículos nuevos y sobre el título de la ley, los cuales fueron aprobados igualmente por el quórum decisorio. Acto seguido se nombraron los ponentes para el segundo debate tanto para Senado como para Cámara. Gaceta del Congreso N° 415 de 2005 (páginas 1-40).

-

De conformidad con certificación expedida por el secretario de la Comisión primera del Senado (folio 20 cuaderno 3 de pruebas), en esta sesión se verificó una asistencia en la Comisión Primera del Senado de 13 Senadores; al iniciar la sesión se registró quórum deliberatorio y en el transcurso de la sesión se conformó el quórum decisorio antes de iniciar la votación. Por su parte, en la Comisión Primera de la Cámara (folio 20 cuaderno 3 de pruebas) asistieron 34 Representantes, conformándose el quórum decisorio desde el inicio de la sesión.

b. En el debate en la Plenaria del Senado de la República

- La ponencia para segundo debate en el Senado y el texto del proyecto de ley estatutaria se publicó en la Gaceta No. 312 de 2005 del 1 de junio de 2005, junto con el pliego de modificaciones presentado por el Coordinador de ponentes. (pgs. 1-16).

- En el Acta No. 45 de la Sesión Plenaria del Senado del 2 de junio de 2005, se advirtió que se discutirían y aprobarían, entre otros, el proyecto de ley estatutaria por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004. Gaceta del Congreso N° 399 del 24 de junio de 2005 (página 40).
- En sesión del 7 de junio de 2005, se incluyó el proyecto de ley de Garantías electorales dentro del No. III del Orden del día. La sesión se inició con la presencia de 99 senadores. Después de evacuar otro de los proyectos del orden del día, se otorgó la palabra al senador que representó a las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, quien explicó el informe de Comisión. Acto seguido se otorgó la palabra a otros senadores e intervino el Ministro del Interior. Finalmente, se anunció que se cerraba el debate general y que se continuaría en la próxima sesión votando el articulado de la proposición con la que termina el informe de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, del proyecto de ley estatutaria por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004. Gaceta del Congreso N° 400 de 2005 (pgs. 5, 29 - 40).

  En la misma sesión se dejó constancia por parte del senador Oswaldo Darío Martínez en la cual se manifestó que existían vicios en el procedimiento de la ley al no darse trámite a la recusación hecha por el ciudadano Paulo Andrés Medina López contra ocho senadores y siete Representantes a la Cámara, miembros de las comisiones primeras y porque, además, existía una indebida acumulación de proyectos de ley toda vez que, en su criterio, era absolutamente irreglamentario acumular distintas propuestas sobre una misma materia cuando se rindan ponencias separadas y se defienden esas propuestas en forma diferente.

- En sesión del 8 de junio de 2005 se estudiaron los impedimentos presentados, se sometieron a votación y se aprobaron o improbaron algunos. Acto seguido, se procedió a la discusión y votación nominal del articulado y el título del proyecto de ley de Garantías Electorales de conformidad con el bloque de artículos que propuso el Senador coordinador de ponentes, siendo aprobados por la mayoría legal. La Presidencia del Senado pregunta a los Senadores si querían que fuera ley de la República y éstos impartieron su aprobación. Gaceta del Congreso N° 428 de 2005 (páginas 1-26).

c. En el debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

- La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes y el texto del proyecto de ley estatutaria se publicó en la Gaceta del Congreso No. 320 de 2005

del 3 de junio de 2005 (páginas 1-12). El pliego de modificaciones se publicó en la Gaceta No. 344 del 3 de junio de 2005.

- En la sesión del 8 de junio de 2005 (Acta 177) se anunció que en la siguiente sesión plenaria de la Cámara se debatiría el Proyecto de ley número 301 de 2005 Cámara, 215 y 216 de 2005 Senado, que aunque no es las referencia exacta con la que se venía anunciando el proyecto de ley estatutaria por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004, sí corresponde al número de los proyectos acumulados en Senado y Cámara.

- En sesión plenaria del 9 de junio de 2005 (acta 178) se pone a consideración el proyecto de ley de Garantías electorales. Gaceta del Congreso N° 501 2005. Aunque algunos de los Representantes dejaron constancia de no haber recibido la Gaceta en la que aparece el proyecto, éste se comenzó debatir e intervinieron veinte Representantes que discutieron el proyecto de ley estatutaria de manera general, lo que implica que no hubo ni ausencia de debate ni desconocimiento de la materia que se trató en esa Sesión Plenaria. Además, el Secretario de la Cámara señaló haber repartido las Gacetas en el momento mismo en que fueron recibidas de la imprenta nacional (Gaceta del Congreso N° 501 2005 pg. 14).

Se abrió el debate del articulado sobre el que no existía proposiciones modificatorias y nadie intervino. Se anunció entonces que en la próxima sesión Plenaria se continuaría la discusión del proyecto de ley No. 216 de 2005 Senado y 352 Cámara (pág. 40) de la misma Gaceta.

- En sesión Plenaria del 13 de junio de 2005 de la Cámara de Representantes se aprobó la votación nominal de todo el articulado del Proyecto. Acto seguido, se votó el bloque de artículos que no tenían pliego de modificaciones (2, 3, 4, 6 ,8, 12, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 26, 31, 34, 35, 36, 40, 42 , 43 y 44), y se aprobaron por mayoría absoluta de los miembros de esta Cámara.

-En la misma Sesión se abrió el debate sobre el articulado que tenía pliego de modificaciones y se empezó a estudiar artículo por artículo, alcanzándose a estudiar y votar los artículos 5, 2, 7, 9, 14, 16, 30, 33, 39 y 40.

Se anunció, posteriormente, que en la próxima sesión Plenaria serían tramitados entre otros, el proyecto de ley No. 216 de 2005 Senado y 352 Cámara (pág. 51).

- En sesión plenaria del 14 de junio de 2005, se continuó con la discusión y aprobación del articulado restante (artículo 37, 21, 22, 27, 28, 29, 24, 10, 11, 38 con parágrafo aditivo, 1) y el título del proyecto. Se preguntó finalmente por parte de la Presidencia de la Cámara de Representantes si querían que ese proyecto de ley fuera ley de la República, a lo que la Corporación respondió afirmativamente. De los anteriores antecedentes se puede concluir, que la aprobación de cada uno de los artículos aprobados, cumplió con las mayorías establecidas en el artículo 153 de la Constitución Política.

d. En el informe de Conciliación

Los conciliadores designados por cada una de las cámaras legislativas para armonizar los textos aprobados por las plenarias respectivas, dio origen a un acta en la que se determinó adoptar la totalidad del texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes con excepción del artículo 2 del proyecto que quedaría tal y como fue aprobado en la Plenaria del Senado.

El texto del acta de Conciliación fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 374 de 2005 (Senado).

El texto del acta de Conciliación llevada a cabo por la Comisión de Conciliación designada por ambas Cámara fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 373 de 2005 (Cámara de Representantes).

e. En la discusión y aprobación del texto conciliado en la plenaria del Senado.

- En sesión Plenaria del Senado del 15 de junio de 2005 se anunció la discusión y el debate del proyecto de ley No. 216 de 2005 Senado, 351 de 2005 para la siguiente sesión del Senado de conformidad con el Acto Legislativo No. 1 de 2003, tal y como consta en la Gaceta del Congreso No. 476 de 2005

- En sesión del 16 de junio de 2005 se puso en consideración de la Plenaria del Senado el informe de Mediación, de conformidad con lo que se estableció en el orden del día. Se abrió la discusión, después de escuchar al vocero de los conciliadores quien informó que se había adoptado la totalidad del texto aprobado por la Plenaria de la Cámara con excepción del artículo 2º que quedó en la conciliación tal y como fue aprobado en la plenaria del Senado.
Posteriormente, se debatió y finalmente se votó el informe de Mediación que se aprobó por unanimidad (101 senadores) de conformidad con lo establecido en la Gaceta del Congreso No. 433 (pág. 75) concordante con la certificación expedida por el Secretario del Senado de la República que obra en el expediente (folio 2 cuaderno 3 de pruebas).

f. En la discusión y aprobación del texto conciliado en la plenaria de la Cámara de Representantes.

- En sesión plenaria de la Cámara del 8 de junio se anunció la discusión y el debate del proyecto de ley No. 216 de 2005 Senado, 351 de 2005 para la siguiente sesión del Senado de conformidad con el Acto Legislativo No. 1 de 2003, tal y como consta en la Gaceta del Congreso No. 456 de 2005 (página 36)

- En sesión del 20 de junio de 2005 se puso en consideración de la Plenaria de la Cámara el informe de Mediación, de conformidad con lo que se estableció en el orden del día. Se abrió la discusión, intervinieron siete Representantes en el debate y finalmente se votó el informe de Mediación, siendo aprobado con la mayoría absoluta de los miembros de esa Corporación, tal como se puede ver en

el Acta de Plenaria No. 184 de esa fecha. Gaceta del Congreso No. 505 páginas 25 - 28

B. Análisis de cumplimiento de los anuncios previstos en el artículo 160 de la Constitución y cumplimiento de mayorías legislativas para aprobación de la ley Estatutaria.

Teniendo en cuenta que la ley estatutaria en estudio surtió un trámite expedito por el mensaje de urgencia que el Presidente de la República envió al Congreso, a continuación se entrará a analizar, tal como se anunció en la introducción de este numeral, si cada una de las etapas legislativas, a saber,

a. Debate de las comisiones primeras de Senado y Cámara que sesionan conjuntamente.
b. Debate y aprobación en Plenaria del Senado de la República.
c. Debate y aprobación en la Plenaria Cámara de Representantes.
d. El debate y aprobación del Acta de Conciliación
e. Debate y aprobación del acta de Conciliación en el Senado de la República.
f. Debate y aprobación del acta de Conciliación en la Cámara de Representantes.

Cumplen con los siguientes requisitos constitucionales:

i. si se cumplió el requisito establecido en el artículo 160, inciso final de la Constitución Política.;
ii. si se aprobó el proyecto de ley con la mayoría especial ordenada para este tipo de leyes;
iii. si el informe de conciliación fue debatido y votado respetando las exigencias constitucionales.

Antes de entrar en el análisis de cada uno de estos puntos, es preciso reiterar lo que en anteriores oportunidades ha manifestado esta Corte[8] respecto del tipo de votación que debe cumplir el trámite de una ley estatutaria. Al respecto se ha expuesto que de conformidad con el artículo 153 de la Constitución, en concordancia con los artículos 204 y 205 del Reglamento del Congreso, para su aprobación se requiere el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

Respecto del tipo de votación que se debe llevar a cabo en dicho trámite, se ha dejado en claro que basta con que se produzca de manera ordinaria, siempre y cuando previamente se haya verificado el quórum decisorio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 superior.

Ahora bien, en el caso concreto del proyecto de ley de garantías electorales, la Corte efectuó el análisis de las certificaciones de las Cámaras y pudo determinar que se cumplieron los requisitos constitucionales en la medida que se constató

[8] Al respecto ver sentencias C-179 de 2002 y C-307 de 2004 entre otras.

que existió quórum decisorio, la votación fue ordinaria y se votó por unanimidad sin que se haya solicitado la verificación de la votación.

a. En el debate de las comisiones primeras de Senado de la República y Cámara de Representantes que sesionan conjuntamente

(i) si se cumplió el requisito establecido en el artículo 160, inciso final de la Constitución Política;

Para establecer si se cumplió con este requisito formal, se presenta un cuadro en donde se puede verificar si se llevaron a cabo los avisos por la Presidencia de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, la fecha en que se hizo el anuncio de la votación y/o se vota, el número del acta en la que se hizo el anuncio y/o se realiza la votación, y la Gaceta del Congreso en la que se consignó el anuncio y/o votación.

Fecha en que se hace el anuncio de la votación y/o se vota	***Número de acta en la que se hace el anuncio y/o se realiza la votación***	***Gaceta del Congreso en la que se verifica el anuncio y/o votación***	***¿Se efectuó votación?***
4 de mayo de 2005	No. 12 de 2005	410 del 27 de junio de 2005 (pág. 15)	NO
10 de mayo de 2005	No. 13 de 2005	410 del 27 de junio de 2005 (pág. 24)	NO
12 de mayo de 2005.	No. 14 de 2005	411 del 27 de junio de 2005 (pág. 19)	NO
16 de mayo de 2005	No. 15 de 2005	412 del 27 de junio de 2005 (pág. 28)	NO
17 de mayo de 2005	No. 16 de 2005	413 del 27 de junio de 2005 (pág. 12)	NO
23 de mayo de 2005	No. 17 de 2005	414 del 27 de junio de 2005 (pág. 35)	SI
24 de mayo de 2005	No. 18 de 2005	415 del 1 de julio de 2005	SI

Del cuadro anterior se puede deducir que los avisos a que obliga el artículo 160 de la Constitución Política, fueron hechos de manera previa a las sesiones donde se votó el proyecto de ley estatutaria en estudio. A continuación se incluye la transcripción de los anuncios citados, de acuerdo como figuran en las Gacetas del Congreso correspondientes.-

Fecha en que se hace el anuncio de la votación y/o se vota	***Texto del Anuncio***

4 de mayo de 2005 Acta No. 12 de 2005 Gaceta. 410 del 27 de junio de 2005 (pág. 15)	"La Secretaría por disposición de la Presidencia , informa que en la próxima sesión conjunta de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara se discutirá y votará el siguiente proyecto: **Proyecto de Ley número 216 de 2005 Senado, 352 de 2005 Cámara,** ***por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004.*** **Acumulado a los Proyectos de Ley números 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara,** ***por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo número 02 de 2004*** **y Proyecto de Ley número 259 de 2005 Senado, 301 de 2005 Cámara,** ***por medio de la cual se desarrolla el literal 1 del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley."***
10 de mayo de 2005 Acta No. 13 de 2005 Gaceta No. 410 del 27 de junio de 2005 (pág. 24)	La Secretaría por disposición de la Presidencia informa que en la próxima sesión Conjunta de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara se discutirá y votará el siguiente proyecto: **"Proyecto de ley número 216 de 2005 Senado 352 de 2005 Cámara,** *por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004*. Acumulado a los **Proyectos de Ley números 215 de 2005 Senado 351 de 2005 Cámara,** *por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo número 02 de 2004,* y **Proyecto de ley número 259 de 2005 Senado 301 de 2005 Cámara,** *por medio de la cual se desarrolla el literal 1 del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley."*
12 de mayo de 2005. Acta No. 14 de 2005 Gaceta No. 411 del 27 de junio de 2005 (pág. 19)	"La Secretaría por disposición de la Presidencia informa que en la próxima sesión Conjunta de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara se discutirá y votará el siguiente proyecto: **Proyecto de ley número 216 de 2005 Senado 352 de 2005 Cámara,** *por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004*. Acumulado a los **Proyectos de Ley números 215 de 2005 Senado 351 de 2005 Cámara,** *por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo número 02 de 2004,* y **Proyecto de ley número**

	259 de 2005 Senado 301 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se desarrolla el literal 1 del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley."*
16 de mayo de 2005 Acta No. 15 de 2005 Gaceta No. 412 del 27 de junio de 2005 (pág. 28)	"La Secretaría por disposición de la Presidencia informa que en la próxima sesión Conjunta de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara se discutirá y votará el siguiente proyecto: **Proyecto de ley número 216 de 2005 Senado 352 de 2005 Cámara,** *por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004*". Acumulado a los Proyectos de Ley número 215 de 2005 Senado 351 de 2005 Cámara *por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo número 02 de 2004*" y **Proyecto de Ley número 259 de 2005 Senado 301 de 2005 Cámara** *por medio del cuál se desarrolla el literal 1° del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley."*
17 de mayo de 2005 Acta No. 16 de 2005 Gaceta No. 413 del 27 de junio de 2005 (pág. 12)	"La Secretaría por disposición de la Presidencia informa que en la próxima sesión Conjunta de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara se discutirá y votará el siguiente proyecto: **Proyecto de ley número 216 de 2005 Senado, 352 de 2005 Cámara**, *por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004.* **Acumulado a los Proyecto de ley número 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara**, *por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo número 02 de 2004* y **Proyecto de ley número 259 de 2005 Senado, 301 de 2005 Cámara**, *por medio de la cual se desarrolla el li teral 1 del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley."*
23 de mayo de 2005 Acta No. 17 de 2005 Gaceta No. 414 del 27 de junio de	"La Secretaría por disposición de la Presidencia informa que en la próxima Sesión Conjunta de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara se discutirá y votará el siguiente proyecto: **Proyecto de ley número 216 de 2005 Senado, 352 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se regula la igualdad***

2005 (pág. 35)	***elector al entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo número 02 de 2004*. Acumulado a los Proyectos de ley número 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo número 02 de 2004* y Proyecto de ley número 259 de 2005 Senado, 301 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se desarrolla el literal 1 del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley."***
24 de mayo de 2005 Acto No. 18 de 2005 Gaceta No. 415 del 1 de julio de 2005	En esta sesión se efectúo la votación anunciada el día 23 de mayo de 2005

(ii) si se aprobó el proyecto de ley con la mayoría especial ordenada para este tipo de leyes

De conformidad con lo establecido en las Gacetas del Congreso en donde se registran las votaciones del articulado del proyecto de ley de Garantías electorales, se puede determinar que el número de congresistas que la componen es de 54. Sin embargo, de conformidad con el artículo 172 de la ley 5 de 1992 el quórum decisorio en las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, estará compuesto, por aquel que requiera cada una de las comisiones individualmente consideradas y en estos casos, tal y como lo dispone el artículo 173 de la misma ley, una vez se concluya el debate, cada comisión votará por separado.

Es de aclarar que según la certificación del 18 de julio de 2005 que envió a esta Corte el Secretario de la Comisión primera del Senado: *"Sobre el número de votos afirmativos y negativos obtenidos al llevar a cabo cada una de la votaciones, no queda constancia, ni registro, a excepción cuando alguno de los Senadores o Representantes, solicita la verificación o votación nominal, (artículo 129 ley 5ª de 1992) situación que sucedió al votar algunas normas de este proyecto… "* (folio 19 cuaderno 3 de pruebas)

En cuanto a la conformación del Quórum de las sesiones del 23 y 24 de mayo de 2005, la Secretaría de la Comisión Primera del Senado, que ejerció la Presidencia de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 170 de la ley 5 de 1992, certificó lo siguiente :

" – En la sesión del día 23 de mayo de 2005., Acta Número 17 , Sesión Conjunta de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, se inició la votación del articulado de esta iniciativa.

- *En la Comisión Primera del Senado asistieron 14 Honorables Senadores. Al iniciar la sesión se registró quórum deliberatorio. En el transcurso de la sesión se conformó el quórum decisorio, antes de iniciar la votación del articulado, el cual fue anunciado por la Secretaría.*
- *En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes asistieron 31 Honorables Representantes. Al iniciar la sesión se registró quórum decisorio.*

– En la sesión del día 24 de mayo de 2005., Acta Número 18, Sesión Conjunta de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, se continuó la votación del articulado de esta iniciativa..

- *En la Comisión Primera del Senado asistieron 13 Honorables Senadores. Al iniciar la sesión se registró quórum deliberatorio. En el transcurso de la sesión se conformó el quórum decisorio, antes de iniciar la votación del articulado, el cual fue anunciado por la Secretaría.*

- *En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes asistieron 34 Honorables Representantes. Al iniciar la sesión se registró quórum deliberatorio. En el transcurso de la sesión se conformó el quórum decisorio, antes de iniciar la votación del articulado, el cual fue anunciado por la Secretaría."*

A continuación se analizará la votación de los artículos realizada en las comisiones primeras del Senado y la Cámara, las cuales sesionaron conjuntamente.

En virtud de que la numeración establecida en la ponencia que fue sometida a votación, la cual consta en la Gaceta 231, no es la misma que la del texto aprobado en las comisiones primeras, el cual consta en la Gaceta 415, puesto que algunos artículos fueron suprimidos y otros agregados durante las discusiones congresuales, la denominación de los artículos se hará de la siguiente manera:

1. Si el número del artículo es el mismo en la Gaceta 231 y la 415, se dejará un único número.
2. Si el número del artículo, una vez aprobado el texto, varió, se señalará primero el número de la disposición en la Gaceta 415 y luego se indicará a qué número correspondía en la Gaceta 231.
3. Si el artículo que consta en la Gaceta 415 es nuevo, se indicará expresamente que corresponde a un artículo nuevo.

Es de precisar que la certificación expedida por el Secretario del Senado se ajusta a lo obrante en las Gacetas, pero fue elaborada con base en la numeración del texto finalmente aprobado, el cual consta en la Gaceta 415.

ARTÍCULO	- Se votó el texto del pliego de	Acta No 18 del 24 de

1	modificaciones. - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y de estar presentes en el Recinto 10 Senadores. - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría exigida por la Constitución y la Ley para este tipo de Leyes y con constancia de voto negativo de los representantes Germán Navas Talero y Lorenzo Almendra. Al verificar la página 1 de la Gaceta 415 se determina una asistencia a la sesión de 7 senadores y 17 Representantes a la Cámara que al principio de la sesión contestaron al llamado a lista. Con posterioridad se hicieron presentes 6 senadores y 17 Representantes más. Al momento de finalizar la sesión se encontraban 34 Representantes y 13 Senadores, sin que exista constancia de retiro del Recinto de algunos éstos, una vez se hicieron presentes. Si bien en página 14 de la Gaceta 415 aparece que al votar el artículo 8º fueron emitidos 20 votos, es de aclarar que la votación de tal artículo se llevó a cabo en los inicios de la Sesión. Por su parte, la votación del artículo 1º se realizó cerca al cierre de la Sesión. De esto se puede inferir que si llegaron a estar en el recinto 34 Representantes a la Cámara y ninguno se retiró, al finalizar la Sesión – momento de la votación del artículo en estudio- estaban presentes los 34 Representantes. La existencia de mayoría requerida se corrobora con la certificación expedida por el Secretario del Senado. Además según consta en página 20 de	mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005 (página 33 columna derecha) *"La Presidencia cierra la discusión del artículo 1º, en el texto del pliego de la ponencia base y sometido a votación es aprobada por unanimidad"*

	la Gaceta 415 realizado el llamado a lista en un momento posterior a la votación del artículo 8 pero previo a la votación del artículo 1º estaban presentes 23 representantes a la Cámara. En efecto, se señala en la Gaceta que: *La Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara informa que acorde con el último llamado a lista hay Quórum decisorio, 23 honorables Representantes"*	
Artículo 2	- Se votó el texto del pliego de modificaciones. - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y de estar presentes en el Recinto 10 Senadores. - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la constitución y la Ley para este tipo de leyes. En la página 27 de la Gaceta 415 columna derecha consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley .	Acta No 18 del 24 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005.
Artículos 3, 4, 6, 7, 21 –antiguo artículo 20-, 31 –antiguo artículo 32-, 32 –antiguo artículo 33-, 37 –antiguo artículo 38-, 39 –antiguo artículo 40-, 44, 45 y 47	- Aprobados en bloque - Se votó el texto del pliego de modificaciones. - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y de estar presentes en el Recinto 10 Senadores. - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y de estar presentes en el Recinto 19 Representantes a la Cámara. En la página 34 columna derecha de la Gaceta 414 consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y 19 Representantes.	Acta No 17 del 23 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 414 de 2005
Artículo 5	- Se votó el texto de la proposición No. 67.	Acta No 17 del 23 de mayo de 2005.

	- Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y de estar presentes en el Recinto 10 Senadores. - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de estar presente en el recinto 19 Honorables Representantes. En la página 35 de la Gaceta 414 columna izquierda consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y 19 Representantes.	Gaceta del Congreso No. 414 de 2005.
Artículo 8	- Se votó el texto de la proposición No. 90. - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado previa verificación del quórum que arrojó el siguiente resultado: En el Senado: 10 Votos afirmativos y 0 Votos negativos En la Cámara: 19 votos afirmativos y 1 negativo En la página 14 de la Gaceta 415 columna derecha consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y 20 Representantes.	Acta No 18 del 24 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005
Artículo 9	- Se votó el texto de la proposición No. 74. - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de haber obtenido 10 votos afirmativos. - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida para por la Constitución y la ley para este tipo de leyes. Es de precisar que la proposición 74 correspondía al contenido del artículo 9 tal y como se puede ver en la página 4, columna izquierda, parte inferior de	Acta No 18 del 24 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005

	la Gaceta No. 415 En la página 26 de la Gaceta 415 columna derecha, parte inferior, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley .	
Artículo 10	- Se votó el texto de la proposición No. 75. - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, por haber obtenido 10 votos afirmativos. - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la ley para este tipo de leyes. En la página 7 de la Gaceta 415 columna derecha se señala que se va a traer un texto acordado en relación con el artículo 10, luego la Presidencia indica que se somete a discusión el artículo 10 y se cierra la discusión. Es de precisar que en la página 5 de la misma Gaceta consta que la proposición No. 75 correspondía al artículo 10. En la página 26 de la Gaceta 415 columna derecha, parte inferior, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	Acta No 18 del 24 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005
Artículo 11	- Se votó el texto de la proposición No. 109. - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de haber obtenido 10 votos afirmativos. - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la ley para este tipo de leyes. En la página 26 de la Gaceta 415 columna izquierda se señala que la	Acta No 18 del 24 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005

	proposición No. 109 corresponde al artículo 11 En la página 26 de la Gaceta 415 columna derecha, parte inferior, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	
Artículos 12, 13, 14, 42 y 43	- Votación en bloque - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de haber obtenido 10 votos afirmativos. - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para este tipo de leyes. En la página 25 de la Gaceta 415 columna izquierda se señala que la proposición No. 104 corresponde al artículo 12 En la página 25 de la Gaceta 415 columna izquierda se señala que la proposición No. 105 corresponde al artículo 13 En la página 25 de la Gaceta 415 columna derecha se señala que la proposición No. 106 corresponde al artículo 14 En la página 25 de la Gaceta 415 columna derecha se señala que la proposición No 107 corresponde al artículo 42. El artículo 43 no tuvo proposición modificatoria alguna. Las proposiciones modificatorias de los artículos 12 a 42 no variaron la numeración de la ponencia al proyecto definitivo. En la página 26 de la Gaceta 415	Acta No 18 del 24 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005

	columna derecha, parte inferior, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	
Artículo 15 ***artículo nuevo***	- Se votó el texto de la proposición No. 116 (ver página 29 de la Gaceta 415) - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y aprobada por 10 votos afirmativos. - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para este tipo de leyes y con voto negativo de José Luis Arcila. En la página 31 de la Gaceta 415, columna izquierda, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	Acta No 18 del 24 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005
Artículo 16 – antiguo artículo 15-	- Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y de estar presente en el recinto 10 Senadores - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para este tipo de leyes, con constancia de voto negativo de José Luis Arcila. En la página 15 de la Gaceta 415 columna izquierda, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	Acta No 18 del 23 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005
Artículo 17 – antiguo artículo 16-	- Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y de estar presente en el recinto 10 Senadores - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de	Acta No 18 del 23 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005

	Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para este tipo de leyes y con el voto negativo del Representante José Luis Arcila. En la página 15 de la Gaceta 415 columna derecha, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	
Artículo 18 – antiguo artículo 17-	- Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y de estar presente en el recinto 10 Senadores - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para este tipo de leyes. En la página 16 de la Gaceta 415 columna derecha, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	Acta No 18 del 23 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005
Artículo 19 – antiguo artículo 18-	- Se votó el texto de la proposición No. 91 aditiva a la proposición No. 84 - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y de estar presente en el recinto 10 Senadores - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para este tipo de leyes. En la página 17 de la Gaceta 415 columna izquierda, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	Acta No 18 del 23 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005
Artículo 20 – antiguo artículo 19-	- El artículo 19 fue votado junto con la proposición Número 86 que suprimía una parte del artículo 19. Tanto el artículo 19 como la proposición	Acta No 18 del 24 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005

	modificatoria No. 86 fueron aprobados así: - En la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y de estar presente en el recinto 10 Senadores - En la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para este tipo de leyes, con constancia de voto negativa de José Luis Arcila. En la página 17 de la Gaceta 415 columna izquierda, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	
Artículo 22 – antiguo artículo 21-	- Se votó el texto que presenta el pliego de modificaciones. - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y estar en el recinto 10 Senadores. - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad. En la página 20 de la Gaceta 415 columna izquierda, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	Acta No 18 del 24 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005
Artículo 23 – antiguo artículo 22-, 24 –antiguo artículo 26-, 25 –antiguo artículo 27-, 26 –antiguo artículo 28-, 33 –antiguo artículo 34-, 34 –antiguo artículo 35-, 38 –antiguo artículo 39-	- Se votó el texto de la proposiciones No.92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99 correspondientes a los artículos 22, 26, 27, 28, 34, 35, 39 y 41. - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y de estar presente en el Recinto 10 Senadores. - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para este tipo de leyes.	Acta No 18 del 24 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005

y 40 – antiguo artículo 41-	En la página 22 de la Gaceta 415 columna derecha, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	
Artículo 27 ***artículo nuevo***	- Se votó el texto de la proposición No.117 (ver página 29 de la Gaceta 415) - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y aprobada por 10 votos afirmativos. - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para este tipo de leyes. En la página 31 de la Gaceta 415, columna izquierda, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	Acta No 18 del 23 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005
Artículo 28 ***artículo nuevo***	- Se votó el texto de la proposición No.118 (ver página 29 de la Gaceta 415) - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y aprobada por 10 votos afirmativos. - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para este tipo de leyes. En la página 31 de la Gaceta 415, columna izquierda, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	Acta No 18 del 24 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005
Artículo 29 antiguo artículo 30	- Se votó el texto de la proposición No.114 - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y aprobada por 10 votos afirmativos. - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de	Acta No 18 del 24 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005

	Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para este tipo de leyes. En la página 29 de la Gaceta 415 columna izquierda, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	
Artículo 30 – antiguo artículo 31-	- Se votó el texto del pliego de modificaciones. - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y de estar presente en el Recinto 10 Senadores. - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de estar presente en el recinto 19 Representantes. En la página 27 de la Gaceta 415 columna derecha consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley .	Acta No 18 del 23 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005
Artículo 35 antiguo artículo 36	- Se votó el texto del pliego de la ponencia. - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y aprobada por 10 votos afirmativos. - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para este tipo de leyes. En la página 28 de la Gaceta 415 columna izquierda, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	Acta No 18 del 24 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005
Artículo 36 antiguo artículo 37	- Se votó el texto de la proposición No.112 - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y aprobada por 10 votos afirmativos y 0	Acta No 18 del 24 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005

	negativos - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para este tipo de leyes. En la página 28 de la Gaceta 415 columna derecha, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	
Artículo 41 ***artículo nuevo***	- Se votó el texto de la proposición No.119 (ver páginas 29 y 30 de la Gaceta 415) - Se aprobó por la Comisión Primera del Senado con constancia de Secretaría, de ser por unanimidad y aprobada por 10 votos afirmativos y 0 negativos - Se aprobó por la Comisión Primera de la Cámara con constancia de Secretaría, de obtener la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para este tipo de leyes. En la página 32 de la Gaceta 415, consta que estaban presentes al momento de la votación 10 Senadores y la mayoría requerida por la ley.	Acta No 18 del 24 de mayo de 2005. Gaceta del Congreso No. 415 de 2005

b. En la votación del proyecto de ley en la Plenaria del Senado de la República

(i) si se cumplió el requisito establecido en el artículo 160, inciso final de la Constitución Política;

Para establecer si se cumplió con este requisito formal se presenta un cuadro en donde se puede verificar si se llevaron a cabo los avisos por la Presidencia de la Plenaria del Senado; se elaboró un recuadro donde se podrá verificar la fecha en que se hace el anuncio de la votación y/o se vota, el número del acta en la que se hace el anuncio y/o se realiza la votación, y la Gaceta del Congreso en la que se verifica el anuncio y/o votación.

Fecha en que se hace el anuncio de la votación y/o se vota	***Número de acta en la que se hace el anuncio y/o se***	***Gaceta del Congreso en la que se verifica el anuncio y/o votación***	***¿Se efectuó votación?***

	realiza la votación		
2 de junio de 2005	No. 45 de 2005	399 del 24 de junio de 2005 (pág. 7)	NO
7 de junio de 2005	No. 46 de 2005	400 del 24 de junio de 2005 (pág. 40)	NO
8 de junio de 2005	No. 47 de 2005	428 del 15 de julio de 2005 (pág. 19)	SI

Del cuadro anterior se puede deducir que los avisos a que obliga el artículo 160 de la Constitución Política, fueron hechos de manera previa a las sesiones donde se votó el proyecto de ley estatutaria en estudio.

A continuación se incluye la transcripción de los anuncios citados, de acuerdo como figuran en las Gacetas del Congreso correspondientes.-

Fecha en que se hace el anuncio de la votación y/o se vota	***Texto del Anuncio***
2 de junio de 2005 Acta No. 45 de 2005 Gaceta No. 399 del 24 de junio de 2005 (pág. 7)	"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: Señor Presidente los Proyectos para discutir son los siguientes: (....) "Y el **Proyecto de Ley 215 de 2005 Senado**, *por medio de la cual se regula la igualdad Electoral dentro de los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo 02 de 2004 Cámara, acumulados con los Proyectos de Ley Estatutaria número 215 de 2005 Senado, por medio de la cual se reglamentó el Acto Legislativo 02 de 2004*. **Proyecto de Ley Estatutaria número 301,** *por medio de la cual se desarrolla el literal F del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia sobre igualdad Electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determina la Ley.* Estos son los Proyectos para debatir y discutir en la próxima sesión.
7 de junio de 2005 Acta No. 46 de 2005 Gaceta No. 400 del 24 de junio de	"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: Señor Presidente:

2005 (pág. 40)	(...) "Proyecto de ley número 216 de 2005 Senado, 352 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se regula la igualdad Electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo 02 de 2004."*
8 de junio de 2005 Acta No. 47 de 2005 Gaceta No. 428 del 15 de julio de 2005 (pág. 19)	En esta sesión se efectúo la votación anunciada el día 7 de junio de 2005.

(ii) si se aprobó el proyecto de ley con la mayoría especial ordenada para este tipo de leyes

La Constitución Política estableció en el artículo 171 que *"el Senado de la República estará integrado por cien miembros"* y agregó que "*Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas."*

De conformidad con el artículo 153 de la Constitución Política *"La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura"*, a su vez, el Reglamento del Congreso en el artículo 117 determina que la mayoría absoluta es *"La decisión adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes".*

De conformidad con los artículos anteriores, cualquier decisión que se tome en el seno del Senado de la República, tendiente a la aprobación de una ley estatutaria, deberá contar con el voto favorable de mínimo 62 votos que corresponden a la mitad más uno de los integrantes de dicha Corporación.

Ahora bien, entrando en el estudio específico de las mayorías con las que fue aprobado el texto del proyecto de ley de garantías electorales en el seno de la Plenaria del Senado de la República, se debe hacer el análisis tanto a la certificación que la Secretaría del Senado envió a esta Corte como de las Gacetas del Congreso en donde se transcriben las actas correspondientes a las Sesiones donde se realizaron la votaciones.

De conformidad con lo establecido en la Gaceta del Congreso correspondiente a la sesión Plenaria del Senado posterior a la sesión de comisiones primeras que sesionan conjuntamente (Gaceta del Congreso N° 428 de 2005 , páginas 1-26), en primer lugar se votó nominalmente la proposición con que termina el informe de ponencia y ésta fue aprobada. El resultado de la votación fue 63 votos a favor y 1 en contra.

La certificación de la Secretaría del Senado de 9 de Agosto de 2005 manifiesta que: *" el segundo debate se publico (sic) en la Gaceta del Congreso No. 352, su aprobación se llevo (sic) a cabo el 8 de junio de 2005. Se pudo constatar un quórum deliberatorio y decisorio de 99 Honorables Senadores de los 102 que conforman la plenaria del Senado, al ser sometido a su votación, este proyecto fue aprobado por mayoría tal y como se encuentra relacionada su votación en los documentos que se anexan en catorce folios y que hacen parte integral de la presente certificación, en sesión Plenaria del Senado del 7 de junio del en que el mencionado proyecto se votaría en la próxima sesión. El anuncio del informe se llevó a cabo el día 15 de junio y se aprobó el 16 de junio del presente, con un quórum de 101 senadores que votaron por unanimidad el informe".* (folio 52 cuaderno 3 de pruebas)

El cuadro que a continuación se presenta se divide en tres bloques de artículos que corresponden al Bloque de artículos propuestos en el pliego de modificaciones que contiene la ponencia para segundo debate presentada por el coordinador de ponentes. Dicho bloque contempla la supresión de ciertos artículos y la modificación de otros. El pliego de modificaciones con el nuevo grupo de artículos fue puesto a consideración y votación y fue aprobado por 63 votos a favor y 1 en contra.

❖ Un primer bloque corresponde a los artículos que provienen de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente.
❖ Un segundo bloque que corresponde a los contenidos en el pliego de modificaciones y que no tuvieron otras proposiciones modificatorias.
❖ Un tercer bloque que corresponde a los artículos que tuvieron proposiciones distintas a las del pliego de modificaciones.

Bloque de artículos provenientes de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, no incluido en el pliego de modificaciones

Artículos aprobado(s)	***Quórum con el que se aprobó***	***Acta y Gaceta en la que se publicó***
2, 3, 4, 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43 y 44	- Aprobados en bloque - Se votó de manera nominal - Se votó el texto del original votado en la las comisiones primeras que sesionan conjuntamente. - Se aprobó por la Plenaria del Senado de la República con constancia de Secretaría, de: 66 votos por el SI 0 votos por el NO	Acta No 47 del 8 de junio de 2005 Gaceta del Congreso No. 428 del 15 de julio de 2005 Páginas 16 a 17

Bloque de artículos contenido en el pliego de modificaciones y que no tuvieron otras proposiciones modificatorias

Artículos aprobado(s)	*Quórum con el que se aprobó*	*Acta y Gaceta en la que se publicó*
7, 8, 23, 32, 33, y 42	- Aprobados en bloque - Se votó de manera nominal - Se votó el texto del pliego de modificaciones publicado en la Gaceta 312 del 1 de junio de 2005. - Se aprobó por la Plenaria del Senado de la República con constancia de Secretaría, de: 67 votos por el SI 0 votos por el NO Nota. El artículo 7 se reabre a discusión y se somete a votación en el siguiente.	Acta No 47 del 8 de junio de 2005 Gaceta del Congreso No. 428 del 15 de julio de 2005 Páginas 17 a 18

Bloque de artículos contenido en el pliego de modificaciones y que tuvieron otras proposiciones modificatorias

Artículos aprobado(s)	*Quórum con el que se aprobó*	*Acta y Gaceta en la que se publicó*
1, 7, 10, 11, 21, 22, 24, 29 y 37	- Aprobados en bloque - Se votó de manera nominal - Se votó el texto del pliego de modificaciones publicado en la Gaceta 312 del 1 de junio de 2005. - Se aprobó por la Plenaria del Senado de la República con constancia de Secretaría, de: 67 votos por el SI 0 votos por el NO - Se suprimió el parágrafo del artículo 37 por estar repetido en el 43 aprobado en las comisiones primeras que sesionan conjuntamente.	Acta No 47 del 8 de junio de 2005 Gaceta del Congreso No. 428 del 15 de julio de 2005 Páginas 17 a 18

Una vez votada la totalidad del articulado, se puso el proyecto en conjunto a consideración de la Plenaria para que determinara si quería que fuera Ley de la República y la Corporación votó afirmativamente con el quórum que determina el artículo 153 de la Constitución.

Del examen anterior concluye la Corte que en esta etapa del procedimiento legislativo no existe vicio alguno.

c. En la votación del proyecto de ley en la Plenaria de la Cámara de Representantes

(i) si se cumplió el requisito establecido en el artículo 160, inciso final de la Constitución Política;

Para establecer si se cumplió con este requisito formal se presenta un cuadro en donde se puede verificar si se llevaron a cabo los avisos por la Presidencia de la Plenaria del Senado; en el cuadro se podrá verificar la fecha en que se hace el anuncio de la votación y/o se vota, el número del acta en la que se hace el anuncio y/o se realiza la votación, la Gaceta del Congreso en la que se verifica el anuncio y/o votación.

Fecha en que se hace el anuncio de la votación y/o se vota	***Número de acta en la que se hace el anuncio y/o se realiza la votación***	***Gaceta del Congreso en la que se verifica el anuncio y/o votación***	***¿Se efectuó votación?***
8 de junio de 2005	No. 177 de 2005	456 del 1º de Agosto de 2005 (pág. 36)	NO
9 de junio de 2005	No. 178 de 2005	501 del 8 de Agosto de 2005 (pág. 40)	NO
13 de junio de 2005	No. 179 de 2005	502 del 8 de Agosto de 2005 (pág. 51)	SI
14 de junio de 2005	No. 180 de 2005	503 del 8 de Agosto de 2005	SI

Del cuadro anterior se puede deducir que los avisos a que obliga el artículo 160 de la Constitución Política, fueron hechos de manera previa a las sesiones donde se votó el proyecto de ley estatutaria en estudio.

Igualmente obra certificación en el Expediente, de julio 12 de 2005 (folio 158 cuaderno de pruebas 2), en donde el Jefe de la sección de grabación de la Cámara de Representantes, en atención a la orden impartida por el Secretario General de la Cámara de Representantes certifica que se hicieron los anuncios los días 8, 9, y 13 de junio de 2005.

A continuación se incluye la transcripción de los anuncios citados, de acuerdo como figuran en las Gacetas del Congreso correspondientes.-

Fecha en que se hace el anuncio de la votación y/o se vota	***Texto del Anuncio***
8 de junio de 2005 Acta No. 177 de	"Presidente, hay que anunciar los proyectos. Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Carlos

2005 Gaceta No. 456 del 1º de Agosto de 2005 (pág. 36)	Alberto Zuluaga): Anunciemos los proyectos, pero en el registro vamos a ver la verificación del quórum que pide don Ernesto Mesa Mientras se va verificando el quórum vaya anunciado señor Secretario los proyectos. (...) "Proyecto de ley número 301 de 2005 Cámara, 215 y 216 de 2005 Senado" Señora Presidenta han sido anunciados los proyectos para el día de mañana y la Secretaria deja constancia que se anunciaron con el quórum deliberatorio, es decir, dentro de la norma. Publicación del registro electrónico y manual correspondientes a la verificación del quórum realizada."
9 de junio de 2005 Acta No. 178 de 2005 Gaceta No. 501 del 8 de Agosto de 2005 (pág. 40)	"Continuaremos entonces en la sesión del lunes con la discusión de este proyecto de ley, señor Secretario sírvase anunciar los proyectos para la próxima sesión Plenaria. El Secretario General procede con la lectura: Con gusto Presidenta, proyectos que se anunciarán serán debatidos y aprobados los que así lo determine la Plenaria, el próximo lunes a las 2 de la tarde, empezará la sesión. Proyecto de Ley Estatutaria número 352 de 2005 Cámara, 216 de 2005 Senado. (...)"
13 de junio de 2005 Acta No. 179 de 2005 Gaceta No. 502 del 8 de Agosto de 2005 (pág. 51)	Señor Secretario, sírvase leer los proyectos para la sesión plenaria del día de mañana iniciando con este Proyecto de Ley de Garantías. Secretario General doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa: Proyecto de ley número 352, 215 de 2005. Senado "*por medio de la cual se regula finananciación estatal previa entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias establecidas en el Acto Legislativo 2002 de 2004*" (...) Han sido anunciados los temas para mañana a las once cero. Dirección de la Presidencia, doctora Zulema Jattin Corrales: Once de la mañana plenaria de la Cámara. 9 de la mañana Congreso Pleno para votación. Se levanta la Sesión y se convoca para el día de mañana."
14 de junio de 2005 Acta No. 180 de 2005 Gaceta No. 503 del 8 de Agosto de 2005	En esta sesión se realizó la votación anunciada el 13 de junio de 2005

(ii) si se aprobó el proyecto de ley con la mayoría especial ordenada para este tipo de leyes

De conformidad con lo establecido en el artículo 176 de la Constitución Política,

> *"La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.*
>
> *Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil."*.

Al momento de efectuar el control previo de esta ley estatutaria el número de Representantes a la Cámara es de 166 Representantes.

De conformidad con el artículo 153 de la Constitución Política *"La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura"*, a su vez, el Reglamento del Congreso en el artículo 117 determina que la mayoría absoluta es *"La decisión adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes".*

De conformidad con los artículos anteriores, cualquier decisión que se tome en el seno de la Cámara de Representantes, tendiente a la aprobación de una ley estatutaria, deberá contar con el voto favorable de mínimo 84 representantes que corresponden a la mitad más uno de los integrantes de dicha Corporación.

Ahora bien, entrando en el estudio específico de las mayorías con las que fue aprobado el texto del proyecto de ley de garantías electorales en el seno de la Plenaria de la Cámara de Representantes, se debe hacer el análisis de las Gacetas del Congreso en donde se transcriben las actas correspondientes a las Sesiones donde se realizaron las votaciones.

Tal y como se puede ver en las Gacetas del Congreso Nos. 502 y 503 del 8 de agosto de 2005, las votaciones en el seno de esta Corporación se llevaron a cabo en un bloque que corresponde a los artículos que provienen de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, que no tienen pliegos de modificaciones y el resto del articulado de manera nominal e individual (se exceptúan de la votación nominal la aprobación de los artículos 21, 22, 24, 27, 28 y 29) así:

Bloque de artículos provenientes de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, no incluido en le pliego de modificaciones

Artículos aprobado(s)	***Quórum con el que se aprobó***	***Acta y Gaceta en la que se publicó***
2, 3, 4, 6 ,8, 12, 13, 15,	- Aprobados en bloque - Se votó de manera nominal	Acta No 47 del 8 de junio de 2005

17, 18, 19, 20, 23, 25, 26, 31, 34, 35, 36, 40, 42, 43, 44	- Se votó el texto del original votado en las comisiones primeras que sesionan conjuntamente. - Se aprobó por la Plenaria del Senado de la República con constancia de Secretaría, de: 96 votos por el SI 0 votos por el NO	Gaceta del Congreso No. 428 del 15 de julio de 2005 Páginas 16 a 17

Votación artículo por artículo de los artículos que tenían proposiciones modificatorias

Número del artículo que se votó	***Página de la Gaceta No. 502 de 2005***	***Número de votos con que fueron aprobados los artículos con proposición modificatoria.***
5	*26*	*Se aprueba el texto original como venia en la ponencia.* *Por el sí 90 por el no 1*
2 inc 1 y 2	**27**	*Se vota el inciso 1 y 2.* *Por el sí 92 por el no 0*
7	**28**	*Se aprueba el texto original como venia en la ponencia del artículo 7.* *Por el sí 92 por el no 0*
9	**29**	*Se aprueba el texto original como venia en la ponencia.* *Por el sí 92 por el no 0*
14	**32**	*Se aprueba el texto original como venia en la ponencia.* *Por el sí 99 por el no 0*
16	**33**	*Se aprueba el texto original como venía en la ponencia.* *Por el sí 96 por el no 0*
30 y 33	**34 - 35**	*Se aprueba el texto original como venia en la ponencia.* *Por el sí 93 por el no 2*
39	**37-38**	*Eliminado por proposición de la Representante Nancy Patricia Gutiérrez con votación de 90 por el Sí a la eliminación y 2 por el No.*
40	**50-51**	*Se aprueba el texto original como venia en la ponencia.* *Por el sí 93 por el no 2*
Número del artículo que se votó	***Página de la Gaceta No. 503 de 2005***	***Número de votos con que fueron aprobados los artículos con proposición modificatoria.***
37	**15-16**	*Se aprueba el texto original como venia en la ponencia.* *Por el sí 86 por el no 0* Con nota aclaratoria de Subsecretaría respecto de la votación*

		exacta.
21, 22, 27, 28, y 29	**20**	*Se aprueba en votación ordinaria el texto original como venía en la ponencia.* *La presidencia pregunta a la Corporación: ¿Aprueba la Plenaria el bloque de artículos?.* *La secretaría contesta: Ha sido aprobado por las mayorías exigidas por la Constitución.*
24	**21-22**	*Se aprueba en votación ordinaria la proposición del Representante Pedro Arenas.* *La presidencia pregunta a la Corporación: ¿Aprueba la Cámara el artículo 24?.* *La secretaría contesta: Ha sido aprobado Señora Presidenta conforme a las exigencias de la Constitución.*
10	**26-27**	*Se aprueba el texto con las Modificaciones del Ministro del Interior y del ponente.* *Por el sí 86 por el no 2*
11	**31,32 y 33**	*Se aprueba el texto original como venia en la ponencia.* *Por el sí 89 por el no 1*
38 con parágrafo aditivo	**35**	*Se reabrió el debate sobre el artículo 38 que ya había sido votado junto con el artículo 37, para incluir un parágrafo aditivo.* *El Secretario General informa que se ha aprobado con las mayorías exigidas en la Constitución.*
1 y Título del proyecto	**36**	*Se aprueba el texto con modificación del ponente.* *El Secretario General informa que ha sido aprobado el título del proyecto.*

Una vez votada la totalidad del articulado, se puso el proyecto en conjunto a consideración de la Plenaria para que determinara si quería que fuera Ley de la República y la Corporación votó afirmativamente con el quórum que determina el artículo 153 de la Constitución.

Del examen anterior concluye la Corte que en esta etapa del procedimiento legislativo no existe vicio alguno.

C. El debate y aprobación del Acta de Conciliación de la Comisión Conciliadora

El análisis en este punto del procedimiento legislativo de la Ley de Garantías Electorales, se circunscribirá a : *(i) Si se cumplió con el lapso que establece el primer inciso del artículo 160 de la Constitución (iii) si el informe de conciliación fue debatido y votado respetando las exigencias constitucionales.*

(i) Si se cumplió con el requisito establecido en el artículo 160, inciso final de la Constitución Política

La Constitución en el primer inciso del artículo 160 establece "Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días"

Con el fin de hacer un análisis del lapso que transcurrió entre el primero y el segundo debate se presenta el siguiente cuadro:

	FECHA DE LOS DEBATES	**GACETA EN LA QUE SE PUBLICÓ**
PRIMER DEBATE	**- En la comisiones primeras que sesionan conjuntamente:**	
	12 de mayo de 2005	411 del 27 de junio de 2005
	16 de mayo de 2005	412 del 27 de junio de 2005
	17 de mayo de 2005	413 del 27 de junio de 2005
	23 de mayo de 2005	414 del 27 de junio de 2005
	24 de mayo de 2005	415 del 1 de julio de 2005
SEGUNDO DEBATE	**- En el Senado:**	
	7 de junio de 2005	400 del 24 de junio de 2005
	8 de junio de 2005	428 del 15 de julio de 2005
	- En la Cámara de Representantes:	
	9 de junio de 2005	501 del 8 de Agosto de 2005
	13 de junio de 2005	502 del 8 de Agosto de 2005
	14 de junio de 2005	503 del 8 de Agosto de 2005

De conformidad con el cuadro anterior, se puede verificar que el lapso transcurrido entre el fin del primer debate (24 de mayo de 2005) y el comienzo del segundo debate en las Plenarias de Senado (7 de junio de 2005) y Cámara (9 de junio de 2005) cumple con el lapso de 8 días establecido en el artículo 160 de la Constitución puesto que los supera. Respecto del lapso de 15 días que establece la segunda parte del primer inciso del artículo 160 no es aplicable en este caso específico por cuanto se trató de un proyecto con trámite de urgencia en virtud del mensaje de urgencia enviado al Congreso por el Presidente de la República y se tramitó en las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 163 de la Constitución.

Es de aclarar que tal y como lo ha establecido esta Corte[9], los 8 días que establece la Constitución, no hacen referencia necesariamente a días hábiles, puesto que el Congreso puede sesionar válidamente en cualquier día dentro de la

[9] En la Sentencia C-203/95, la Corte se pronunció respecto de cómo se deben entender los días en el trámite legislativo así : "*Los días que deben transcurrir entre el primero y el segundo debate y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en la otra no deben ser necesariamente hábiles, pues la consideración de los textos que habrán de ser votados puede tener lugar también en tiempo no laborable, según las disponibilidades de cada congresista, a la vez que en los lapsos contemplados, aún tratándose de días comunes, puede la ciudadanía expresarse."*(M.P. José Gregorio Hernández Galindo) Esta interpretación se ha venido retomando en múltiples oportunidades en las sentencias C–510/96, C-708/96, C-562/97, C-565/97, C-702/99 entre otras.

semana, siempre y cuando se encuentre dentro de una legislatura o por fuera de la misma, en lo eventos que exista convocatoria del Gobierno.

D. Debate y votación del acta de la Comisión de Conciliación en las Plenarias del Congreso

(iii) si el informe de conciliación fue debatido y votado respetando las exigencias constitucionales.

a. Plenaria del Senado de la República

❖ **El debate**

Tal y como se deduce de la lectura de la Gaceta del Congreso No. 433 de 2005, páginas 72 a 75, debatieron los senadores Juan Fernando Cristo Bustos, Luis Guillermo Vélez Trujillo, José Darío Salazar Cruz, Jimmy Chamorro Cruz (quien solicita se declare la suficiente ilustración) y Samuel Moreno Rojas.

❖ **La votación**

Tal y como se deduce de la lectura de la Gaceta del Congreso No. 433 de 2005, página 75, *"La Presidencia cierra la discusión del informa de Mediación, y la plenaria le imparte su aprobación con el quórum constitucional requerido por la ley"*.

De Conformidad con la Certificación del 9 de agosto de 2005 que envió la Secretaría del Senado a esta Corte, el 10 de Agosto de 2005 (folio 2a del cuaderno de Pruebas No. 3 que integra el expediente), el 16 de junio de 2005, con un quórum de 101 Senadores, se votó por unanimidad el informe de conciliación.

De este modo, estima la Corte que en este punto de análisis tampoco se ha incurrido en vicio de procedimiento puesto que se surtieron los debates y se llevó a cabo la votación con el quórum y la mayoría absoluta que exige la Constitución Política.

b. Plenaria de la Cámara de Representantes.

❖ **El debate**

Tal y como se deduce de la lectura de la Gaceta del Congreso No. 505 de 2005, páginas 25 a 26, debatieron los Representantes Gustavo Adolfo Lazziano Molano, Eduardo Enríquez Maya (miembro de la comisión de conciliación), Telésforo Pedraza Ortega, Jesús Ignacio García Valencia, Eduardo Enríquez Maya, Pedro Nelson Pardo Rodríguez y Wilson Borja Díaz.

❖ **La votación**

Tal y como se deduce de la lectura de la Gaceta del Congreso No. 505 de 2005, página 26, *"Se cierra la discusión del Acta de Conciliación del proyecto de ley Estatutaria No. 352 de 2005 Cámara, 216 del 2005 Senado, acumulado a los Proyectos 351 de 2005 Cámara, 215 de 2005 Senado, 301 de 2005 Cámara, 259 de 2005"* y la Secretaría de la Cámara manifiesta: "*Señora Presidenta por el Sí 88, por el No 1, ha sido aprobada el Acta de Conciliación de Garantías Electorales, con las mayorías que establece la Constitución en su artículo 153".*

Al igual que en el Senado de la República, estima la Corte que en este punto de análisis tampoco se ha incurrido en vicio de procedimiento, puesto que se surtieron los debates y se llevó a cabo la votación con el quórum y la mayoría absoluta que exige la Constitución Política.

2.3 Otros problemas jurídicos relativos al trámite de aprobación del proyecto de la referencia

Del estudio del procedimiento de aprobación del proyecto de ley de la referencia, se evidencian dos problemas jurídicos. El primero hace referencia al trámite al que fueron sometidas las recusaciones presentadas por el ciudadano Paulo Andrés Medina López, contra algunos de los miembros de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente; en particular, a la oportunidad y legitimación para presentarlas. El segundo se refiere al carácter reglamentario del trámite de acumulación de los proyectos de ley inicialmente presentados.

A. Legitimación por activa para presentar recusaciones

Para abordar el aspecto relativo a la legitimación, la Sala se remite al Reglamento del Congreso en lo que tiene que ver con el trámite que se le debe dar a una recusación.

Al respecto, el artículo 294 del Reglamento del Congreso establece:

> *"Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada".*

Este artículo no excluye la posibilidad de que sean los ciudadanos los que puedan tener conocimiento de una causal de impedimento de uno o varios Congresistas, luego es válida la recusación que ellos presenten.

Sin embargo, la Corte encuentra necesario hacer un cuestionamiento adicional, a saber, cuál es la oportunidad para que las recusaciones sean presentadas para que se les pueda dar el trámite que establece la Ley.

B. Oportunidad para presentar recusaciones

Partiendo de la base de la constancia radicada en la Secretaría de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, por parte del Senador Oswaldo Darío Martínez, se analizará la oportunidad en que deben ser presentadas las recusaciones.

-Situación de hecho de la que parte el análisis:

En el escrito de recusación presentado el 24 de mayo de 2005 por el ciudadano Paulo Andrés Medina López, en el cual se alega conflicto de intereses en contra de ocho Senadores y siete Representantes a la Cámara, miembros de las Comisiones Primeras, se señaló que algunos congresistas no se declararon impedidos como era su obligación legal en el debate y votación del proyecto de ley, a pesar de que para la época en que se tramitó el proyecto de Acto legislativo número 2 de 2004 sí lo hicieron y, siendo la ley de garantías un desarrollo legal del precepto constitucional, éstos igualmente se debieron haber declarado impedidos

Manifestó el Senador Martínez –quien dejó constancia ante el Senado de la presentación de la recusación- que el escrito de recusación fue allegado por el ciudadano el 24 de mayo de 2005, a las 10:40 de la mañana, en la oficina de la Presidencia de la Comisión Primera y casi simultáneamente, a las 11:10 de la mañana, en la Comisión Legal de Ética.

Añadió el Senador que el Proyecto de Ley de Garantías electorales fue aprobado el 24 de mayo de 2005 en las horas de la tarde y que la sesión correspondiente a esa aprobación se inició después de las once de la mañana y afirmó que por lo anterior la recusación del ciudadano fue presentada oportuna y legalmente sin que hubiese sido tramitada conforme lo ordena el artículo 294 de la ley 5ª de 1992, desconociendo, así mismo, el artículo 182 de la Constitución Política.

-Análisis

En el hecho concreto presentado por el Senador Martínez es necesario analizar el lapso que transcurrió entre el momento que los Senadores y Representantes a la Cámara debieron declararse impedidos y el momento en que se presentó el escrito contentivo de la recusación en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado. Entiéndase por declararse impedido, tal como lo establece la ley 5ª de 1992 en su artículo 291, la imposibilidad *"para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de intereses."*.

De conformidad con las actas de las sesiones de las comisiones primeras del Congreso que sesionan conjuntamente, los debates del Proyecto de Ley de Garantías Electorales iniciaron el 10 de mayo de 2005, sesión en la cual se fijaron las reglas de debate (Acta No. 13) y continuaron en sucesivas sesiones de fechas 12 de mayo de 2005 (Acta No. 14), 16 de mayo de 2005 (Acta No. 15), 17 de mayo de 2005 (Acta No. 16) y 23 de mayo de 2005, fecha en la que se inició la votación del proyecto de ley (Acta No. 17).

Del desarrollo en el tiempo del debate, se vislumbra que los Senadores y Representantes que integraron la sesión conjunta de las comisiones primeras del Congreso debieron poner en conocimiento de la Presidencia de estas comisiones que sesionan conjuntamente sus impedimentos antes de iniciar el debate de la Ley de Garantías, es decir, que debieron haberlo puesto en conocimiento el día 10 de mayo de 2005, cuando se fijaron las reglas de debate o a más tardar antes del inicio mismo del debate que se efectuó el día 12 de mayo de 2005.

De este modo, a partir del 12 de mayo de 2005, si algún Congresista o algún ciudadano tenía conocimiento de una causal de impedimento, tal como lo contempla el artículo 294 de la ley 5ª de 1992, debió haberlo puesto en conocimiento de las Cámaras Legislativas, en este caso del Presidente de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente.

Ahora bien, el primer debate de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente se cerró en la Sesión del día 23 de mayo de 2005 y en esa misma sesión se comenzó a votar el articulado.

Para la Corte resulta evidente, entonces, que el lapso transcurrido entre el momento en que se tuvo conocimiento de la no declaratoria de impedimento de algunos Senadores y Representantes a la Cámara (12 de mayo de 2005) y el momento de cierre de los debates y comienzo de la votación (23 de mayo de 2005) fue lo suficientemente amplio para que cualquier Congresista o ciudadano hubiese presentado el escrito de recusación. Del estudio de las Actas se deduce que transcurrieron 10 días entre el inicio de los debates y el cierre de los mismos en las comisiones primeras que sesionan conjuntamente.

En el caso concreto, el escrito de recusación resulta extemporáneo porque se presentó el día siguiente al cierre del debate general y a la mitad del día en el cual se dio comienzo a las votaciones. En efecto, el escrito de recusación del ciudadano Paulo Andrés Medina López se presentó el 24 de mayo a las 10 y 40 de la mañana, el debate general se cerró el 23 de mayo y las votaciones se efectuaron el 24 del mismo mes.

En conclusión, si bien es cierto que la ley no es clara en determinar cuál es la oportunidad para presentar una recusación, debe entenderse que es posible presentarla antes del cierre de los debates, porque los impedimentos no sólo se deben entender para el momento de la votación, de conformidad con lo establecido en el artículo 291 de la ley 5ª de 1992, sino que se amplían a las deliberaciones anteriores a la misma.

La validez del no trámite de la recusación se refuerza en la medida en que al Presidente de la Comisión Primera le estaba vedado suspender la votación para darle trámite a la recusación presentada, según lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley 5ª de 1992 y como se vio la recusación fue presentada a la mitad del día en el cual se dio comienzo a las votaciones.

De otra parte, para la Sala, salta a la vista con la lectura del texto de la recusación que en éste no se hace mención a un interés en la decisión del proyecto que se

estaba tramitando (ley de garantías), tal como lo exige el artículo 286 de la ley 5ª, sino a un interés en la reforma constitucional que permitía la reelección presidencial.

Del supuesto interés en la reelección, el actor, sin otro argumento, dedujo que se presentaba interés frente a la ley de garantías que, precisamente, busca establecer un equilibrio entre el candidato presidente y los demás candidatos y que además regula el tema de participación en política de los funcionarios públicos; es decir, temas diferentes aunque en cierta medida complementarios a los del Acto Legislativo 02 de 2004.

Igualmente, la Sala observa que el ciudadano que presentó la recusación alegaba que por ser la ley estatutaria indispensable para que se pudiera llevar a cabo la reelección quienes se habían declarado impedidos frente al trámite del acto legislativo debían hacerlo en la ley de garantías. Sin embargo, no explicaba de forma expresa y clara los hechos en virtud de los cuales cada uno de los congresistas tenía interés el proyecto.

Lo anterior se agrava teniendo en cuenta que muchas de las circunstancias de hecho vigentes para el momento en que los congresistas manifestaron, a regañadientes, sus impedimentos frente al trámite del acto legislativo podían haber variado, en virtud de que ya había transcurrido más de un año desde que se expusieron los impedimentos en el debate de reforma constitucional.

En efecto, en junio de 2004 se habían manifestado los impedimentos frente al trámite del acto legislativo y la recusación cuyo trámite se analiza ahora se presentó el 24 de mayo de 2005.

Por último, es de precisar que en el evento de que algún congresista tuviere interés directo en la ley de garantías electorales, caben las demandas de pérdida de investidura para que cada uno responda de manera individual.

C. Trámite de acumulación de proyectos de ley

En principio se deben examinar los artículos relativos a la acumulación de proyectos de ley que se encuentran contenidos en el Reglamento del Congreso que dispone:

> *"Artículo 150 DESIGNACIÓN DE PONENTE. La designación de los ponentes será facultad del Presidente de la respectiva Comisión. Cada proyecto de ley tendrá un ponente, o varios, si las conveniencias lo aconsejan. En todo caso habrá un ponente coordinador quien además de organizar el trabajo de la ponencia ayudará al Presidente en el trámite del proyecto respectivo.*
> *El término para la presentación de las ponencias será fijado por el Presidente respectivo y estará definido entre cinco (5) a quince (15) días de acuerdo con la significación y volumen normativo de la propuesta, así como de la categoría de ley de que se trate."*

(...)

"Artículo 152. Acumulación cuando cursan simultáneamente. Los proyectos presentados en las Cámaras sobre la misma materia, que cursen simultáneamente, podrán acumularse por decisión de sus Presidentes y siempre que no haya sido presentada ponencia para primer debate.

Los Secretarios de las Cámaras antes de proceder al envío de las iniciativas a las Comisiones respectivas, informarán a los Presidentes acerca de los proyectos que puedan ser objeto de acumulación".

Es evidente que para que exista acumulación de proyectos de ley, los proyectos por acumular no deben ser idénticos, pero sí deben cumplir con el requisito de tener identidad de materia. Esto es lo que debe ser analizado por los secretarios de cada una de las Cámaras donde se presentan los proyectos, antes de informar a sus respectivos presidentes y remitirlos a las comisiones pertinentes para que se adelante su trámite.

De otro lado, en el informe de ponencia que rindan los ponentes deben "informar sobre la totalidad de las propuestas que le han sido entregadas, además de las razones para acumularlas o para proponer el rechazo de algunas de ellas.", tal como lo dispone el artículo 154 del Reglamento del Congreso.

Ahora bien, en el caso específico de la ley de Garantías Electorales, se resolverán dos interrogantes sobre el procedimiento legislativo respecto de la acumulación de proyectos de ley que responden a los cuestionamientos hechos por el senador Oswaldo Darío Martínez, en el Acta No. 46 de la Sesión Plenaria del 7 de junio de 2005.

El primer interrogante a resolver es si es reglamentario acumular distintas propuestas sobre una misma materia, cuando se rinden ponencias separadas y se defienden las propuestas también en forma diferente.

Para dar solución a este interrogante, en el caso del Trámite específico de este Proyecto de Ley, la Corte examinó las resoluciones No. 003 del 11 de abril de 2005, de la Cámara de Representantes, "Por la cual se decreta un trámite de urgencia y deliberación conjunta" y MD No 10 del 12 de abril de 2005, del Senado, "Por la cual se decreta un trámite de Urgencia y deliberación conjunta" así como cada una de las publicaciones de los proyectos de ley de manera independiente así:

El proyecto 301 de 2005, Cámara, (259 Senado) presentado el 28 de febrero del mismo año, por la representante a la Cámara Nancy Patricia Gutiérrez. Publicado en la Gaceta del Congreso No 72 del 4 de marzo de 2005 (páginas 5-10)

El proyecto 215 de 2005 Senado, (351 Cámara) presentado el día 24 de febrero de 2005, por los senadores Juan Fernando Cristo B., Héctor Helí Rojas, Rodrigo Rivera Salazar, Carlos Arturo Piedrahita, Zamir Silva Amín, Jesús Ignacio

García, Joaquín José Vives, Jorge Homero Giraldo, Clara Pinillos Abozaglo, Barlahán Henao, Dixon Ferney Tabasco, Juan Manuel López Cabrales, Francisco Pareja, Piedad Córdoba Ruiz, Camilo Sánchez Ortega, Guillermo Gaviria, Juan Carlos Restrepo, Hugo Serrano Gómez, Edgar Artunduaga, Jorge Carmelo Pérez, Juan de Dios Alfonso, Efrén Hernández Díaz, Germán Aguirre, Guillermo Rivera, Carlos Julio González, Jaime Durán y Ricardo Español S. Publicado en la Gaceta del Congreso Nº 71 del 2 de marzo de 2005 (páginas 1-7).

El Proyecto de Ley Estatutaria Número 216 de 2005, Senado, (352 Cámara) presentado el 28 de febrero, por los senadores Claudia Blum de Barberi, Mauricio Pimiento B., Andrés González, Carlos Holguín Sardi, Óscar Iván Zuluaga, y por los representantes a la Cámara Hernando Torres Barrera y Roberto Camacho W. Publicado en la Gaceta del Congreso No 71 del 2 de marzo de 2005 (páginas 7-16).

La decisión de acumular los proyectos de ley números 215 de 2005 Senado, 351 Cámara; 216 de 2005 Senado, 352 de 2005 Cámara, y el proyecto 259 de 2005 Senado, 301 de 2005 Cámara, fue tomada por la presidencia de cada una de las Cámaras, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 152 de la ley 5 de 1992.

Como se señaló con anterioridad, cada una de las cámaras decidió dar trámite acumulado a los proyectos de Ley números 215 de 2005 Senado, 351 Cámara; 216 de 2005 Senado, 352 de 2005 Cámara, y el proyecto 259 de 2005 Senado, 301 de 2005 Cámara de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 de la ley 5 de 1992.

Ahora bien, con el fin dar inicio al trámite del proyecto de ley, la Presidencia de las comisiones primeras del Congreso que sesionan conjuntamente, decidió nombrar como ponentes a los Senadores Juan Fernando Cristo Bustos, Héctor Helí Rojas Jiménez, Hernán Andrade Serrano, Antonio Navarro Wolf, José Renán Trujillo García y Claudia Blum de Barberi y a los Representantes a la Cámara Milton Rodríguez, Juan Carlos Arturo Piedrahíta, Zamir Silva , Nancy Patricia Gutierrez, Milton Rodriguez, Oscar López, Reginaldo Montes, William Vélez, Jaime Amín, Lorenzo Almendra y Armando Benedetti.

A partir de su designación, los ponentes estudiaron y finalmente entregaron -de manera conjunta algunos, y otros por separado- los informes de ponencia sobre los proyectos acumulados.

Es fundamental tener en cuenta que los ponentes no se limitaron a estudiar un solo proyecto de ley sino que estudiaron y rindieron ponencia sobre todos los proyectos acumulados. Ahora bien, nada impide que se presenten distintas ponencias, sobre todo cuando se trata de un grupo de ponentes tan numeroso. Lo que sí es cierto es que el estudio de los proyectos acumulados se vuelve más dispendioso, pero para ello, el Presidente de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, cuenta con el respaldo del Coordinador de Ponentes de conformidad con lo establecido en el artículo 150 del Reglamento del Congreso (que para el caso específico del la Ley de Garantías fue el Senador Carlos Holguín Sardi y el Representante Eduardo Enríquez Maya).

Las ponencias para primer debate del proyecto de Ley Estatutaria de Garantías Electorales fueron presentadas así (Gaceta del Congreso 411 de 2005 pg. 5):

> *"La ponencia firmada por los honorables Senador Carlos Holguín Sardi, el Representante Eduardo Enríquez Maya coordinadores, fue la primera ponencia radicada el día mayo 2 del 2005 a las 3:30 p.m.*
> *La segunda ponencia radicada fue la del Representante Milton Rodríguez el día 4 de mayo del 2005 a las 3:30 de la tarde.*
> *La tercera ponencia radicada fue la firmada por el honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos, Héctor Helí Rojas, Carlos Arturo Piedrahíta, Zamir Silva, recibida en la comisión el día 4 de mayo del 2005 a las 5:00 p.m.*
> *La siguiente ponencia radicada fue la firmada por el honorable Senador Antonio Navarro Wolff, radicada el día 10 de mayo del 2005 a las 11:45 a.m.*
> *El documento anexo firmado por el Representante Lorenzo Almendra, fue recibida el día 11 de mayo o sea el día de ayer, a las 5:40 p.m."*

Cada una de estas ponencias aparecen publicadas dentro de las Gacetas arriba enunciadas y fueron conocidas por los miembros de las comisiones primeras que sesionan conjuntamente, con anterioridad al inicio del Debate.

No resulta entonces irreglamentario que se acumulen distintas ponencias sobre la materia de un proyecto de ley que ha sido objeto de acumulación siempre y cuando dichas ponencias correspondan al estudio de los proyectos objeto de acumulación y no de uno solo de éstos.

Una de las funciones del Congreso es la deliberativa, que tal y como lo indica una de sus acepciones, es el acto de considerar atenta y detenidamente los pro y los contras de una decisión antes de adoptarla[10]. Por tanto, es natural que dentro del trámite, incluso en el de la presentación de las ponencias, existan propuestas contradictorias que pretendan alimentar la discusión entre los integrantes de las corporaciones, con el fin de llegar a unas mayorías o a un consenso de donde resulte la adopción de un texto que refleje el bienestar general.

Por lo anteriormente expuesto, no se vislumbra vicio alguno cuando se han presentado ponencias independientes y posteriormente éstas se estudian en el seno de las comisiones de manera acumulada y mucho menos, cuando se rinden ponencias separadas y se defienden las propuestas también en forma separada.

El segundo interrogante a responder se refiera a si los ponentes incumplieron en sus informes con la obligación legal de expresar las razones que tuvieron para acumularlas.

Para dar solución a este interrogante, la Corte examinó la Gaceta No. 226 del 2 de mayo de 2005 en donde se publica la Ponencia para primer debate a los

---

[10] Cfr. "Derecho parlamentario", Berlín Valenzuela, Francisco. Fondo de Cultura Económica, primera edición, quinta reimpresión, páginas 134-136.

proyectos de ley estatutaria número 216 de 2005 Senado, acumulado con los proyectos de ley estatutaria números 215 de 2005 y 301 de 2005.

En la Gaceta mencionada (pp 1-2), dentro de las consideraciones de carácter general que hacen los ponentes en el Informe de Ponencia, se manifestó que la misma fue el resultado de un serio análisis de los tres proyectos de ley de origen presentados por el partido liberal; igualmente, al explicar el pliego de modificaciones se manifestó que: *"los ponentes designados por las respectivas Comisiones celebramos diversas reuniones de las cuales fue posible concertar la gran mayoría de los artículos"* y que la metodología para unificar los textos de las distintas ponencias se hizo a partir de la existencia de consensos que fueron considerados como de mayor trascendencia para la Ley Estatutaria.

Igualmente, se manifestó cuál había sido la metodología para adoptar cada uno de los textos y la estructura del proyecto.

No es cierto, entonces, que los ponentes hayan incumplido con la obligación legal de expresar las razones que tuvieron para acumularlas y, por tanto, no era procedente proponer el rechazo de la acumulación tal como lo pretendió hacer ver el Senador Oswaldo Darío Martínez.

De otra parte, si bien no existe un acta en la que expresamente se haya aprobado la acumulación, constan en el expediente las comunicaciones enviadas a cada uno de los ponentes en las cuales se les da a conocer la decisión tomada por la Presidencia de acumular las ponencias, por familiaridad temática. También consta en el expediente el consecutivo de las actuaciones surtidas para el proceso de acumulación. A continuación se relacionarán las comunicaciones enviadas por los secretarios de la Comisión Primera tanto de Senado como de Cámara en las cuales constan las proposiciones y decisiones sobre la acumulación. Igualmente, se relaciona el texto de los consecutivos de actuaciones.

-Comunicaciones:

El 4 de marzo de 2005, el Secretario de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, Emiliano Rivera Bravo, envió comunicación al Secretario General (E) de la Cámara de Representantes, Alfonso Rodríguez, en la cual indicó *"de manera atenta y respetuosa, me permito retornar a ese despacho el proyecto de ley estatutaria No 301/05 – Cámara- "Por medio del cual se desarrolla el literal F del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la presidencia de la república que reúnan los requisitos que determine la ley", presentado por la H.R. Nancy Patricia Gutiérrez, con el objeto de que se estudie la posibilidad de dar aplicación al artículo 152 de la Ley 5ª de 1992, y sea acumulado con el proyecto de Ley 215/05 Senado, el cual fue radicado el pasado 24 de febrero de 2005."* Tal escrito fue recibido en la misma fecha de su emisión. (folio 449, cuaderno principal número 1).

Constan en el expediente (folios 335 a 340 del cuaderno principal número 1) comunicaciones del Secretario de la Comisión Primera del Senado del 17 de

marzo de 2005 dirigidas de manera particular a los ponentes designados en la cual se señala:

> *"para su conocimiento y fines pertinentes me permito informarle que en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado se han radicado las siguientes iniciativas:*
> *-Proyecto de Ley No 215 de 2005 Senado "Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo No 02 de 2004"; y*
> *- Proyecto de Ley No 216 de 2005 Senado "Por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto Legislativo No 02 de 2004".*
> *La presidencia considera que las iniciativas antes enunciadas, por tratar el mismo tema, debe procederse a su acumulación, conforme al artículo 151 de la Ley 5ª de 1992."*

Constan en el expediente (folios 323 a 329 del cuaderno principal número 1) comunicaciones del Senado de la República, Comisión Primera, del 11 de abril de 2005 dirigidas de manera particular a cada uno de los ponentes del proyecto de ley 215 de 2005 Senado, 351 de 2005 Cámara, acumulado con el 216 de 2005 Senado, 352 de 2005 Cámara, en la cual se les informa que fue radicado en la Secretaría del Senado de la República el proyecto de ley 259 de 2005 Senado, 301 de 2005 Cámara y que *"la presidencia considera que esta iniciativa debe acumularse al proyecto de ley 215 de 2005, conforme al artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, teniendo en cuenta que de acuerdo a este artículo el Proyecto de Ley No 259 de 2005 trata sobre el mismo tema de las iniciativas a usted asignadas."*

> *-Consecutivo de actuaciones surtidas*

Además, en constancia de la Secretaría de la Comisión Primera del Senado (folio 448, cuaderno principal número 1) consta el recibo del proyecto de ley 259 Cámara para su acumulación en los siguientes términos:

> *"Senado de la República-Comisión Primera Constitucional Permanente Secretaría. 11 de abril de 2005. Hora 10:30 a.m. En la fecha se recibe el presente expediente del Proyecto de Ley No 259 de 2005 Cámara "Por medio del cual se desarrolla el literal f) del artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la presidencia de la república que reúnan los requisitos que determine la ley.*
> *Senado de la República – Comisión Primera Constitucional Permanente. Secretaría. 11 de abril de 2005. En la fecha se envía a los ponentes del proyecto de Ley No 215 de 2005, esta iniciativa con el fin que se proceda a su acumulación."*

Igualmente, en constancia de la Secretaría de la Comisión Primera del Senado (folios 342 y 343 del cuaderno principal número 1) se señala, en relación con la acumulación de proyectos lo siguiente:

"Senado de la República- Comisión Primera Constitucional Permanente. Secretaría. 07 de marzo de 2005. Hora 11:20 a.m. En la fecha se recibe el presente expediente del proyecto de ley No 215 de 2005 Senado "Por medio de la cual se reglamenta el acto legislativo No 02 de 2004"
Senado de la República – Comisión Primera Constitucional Permanente. Secretaría. 16 de marzo de 2005. En la fecha el Presidente de la Comisión designa como ponentes para primer debate a los HH. SS.: Carlos Holguín Sardi (coordinador), Juan Fernando Cristo Bustos, Héctor Helí Rojas Jiménez, Hernán Andrade Serrano, Antonio Navarro Wolf, José Renán Trujillo García, con quince (15) días de término para rendir el correspondiente informe. Al igual que se le envía el proyecto de ley No 216 de 2005 para que se proceda a su acumulación en el proyecto de ley 215 de 2005, en virtud de tratar del mismo tema.
(...)
Senado de la República – Comisión Primera Constitucional Permanente. Secretaría. 11 de abril de 2005. En la fecha se envía a los ponentes de esta iniciativa, el Proyecto de Ley No 259 de 2005 Senado 301 de 2005 Cámara con el fin que se proceda a la acumulación de esta iniciativa en el proyecto de Ley No 215 de 2005, conforme al artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, teniendo en cuenta que de acuerdo a este artículo las iniciativas tratan sobre el mismo tema."

Como consecuencia de los datos expuestos y de las razones presentadas, la Corte Constitucional no encuentra que exista vicio de procedimiento legislativo alguno.

3. Estudio de fondo del proyecto de ley de garantías

El Proyecto de Ley Estatutaria objeto de este estudio está dividido en tres títulos -el segundo de los cuales está subdividido en ocho capítulos-, que se desarrollan en 42 artículos.

El primer título contiene disposiciones generales que delimitan el objetivo de la ley estatutaria y definen algunos de los conceptos básicos de la reforma. El título segundo desarrolla la temática propiamente dicha de la campaña presidencial, establece los mecanismos de selección de candidatos, el proceso de inscripción de candidaturas, la financiación de las campañas, los topes de los gastos de las campañas, la auditoría de las mismas, el acceso a los medios de comunicación por parte de los candidatos, los mecanismos para la garantía del equilibrio en el acceso a dichos medios, las encuestas electorales, el derecho a réplica, el estatuto de los servidores públicos durante la campaña presidencial y el estatuto de respeto y decoro de los candidatos. Finalmente, el título tercero establece la normativa relacionada con la facultad de intervención en política de los servidores públicos.

De conformidad con la descripción de la temática desarrollada por el proyecto de ley estatutaria, en términos generales puede decirse que el legislador desarrolló cumplidamente los tópicos referidos en el parágrafo transitorio del artículo 152 de la Constitución Política. No obstante, antes de entrar en el análisis concreto de

dicha normativa, esta Corte considera indispensable hacer una introducción a la temática sometida a regulación por este proyecto.

3.1. Concepto y desarrollo de una Ley de Garantías electorales

La naturaleza republicana del Estado colombiano, descrita en sus líneas esenciales por el prólogo de la Constitución Política, tiene en la democracia participativa uno de sus pilares fundamentales.

La Constitución de 1991 expandió el concepto democrático de 1886, ampliando los canales de comunicación entre los ciudadanos y las autoridades públicas. La superación del modelo netamente representativo, que ocurrió como consecuencia de la adopción de la Constitución de 1991, transformó profundamente la conciencia democrática del país. La Carta que actualmente rige a la Nación es uno de los estatutos más generosos en materia de participación ciudadana que se conozcan en América, no sólo en relación con las vías tradicionales de ejercicio de la democracia, sino también en relación con mecanismos de ejercicio de otros derechos de contenido económico, laboral, territorial, etc., que vieron en el nuevo esquema democrático vías de manifestación hasta entonces desconocidas.

Así, nadie duda que en el contexto de esta renovada forma de entender la democracia, la protección de las vías alternas de participación política ha resultado fundamental. La Sentencia C-089 de 1994, por la cual la Corte Constitucional estudió el proyecto de ley que luego se convertiría en la Ley 130 de 1994, Estatutaria de los Partidos y Movimientos Políticos, descubrió por primera vez el catálogo de canales de participación que la Constitución de 1991 ofreció a los ciudadanos, como guía para el ejercicio de una democracia cada vez más dinámica e inclusiva.

No obstante, el afianzamiento y difusión de los nuevos mecanismos participativos no condujo al abandono de los dispositivos tradicionales de expresión y ejercicio de la democracia. En términos sencillos, el modelo de 1991 impuso el reforzamiento del esquema democrático, mediante la ampliación del modelo participativo, pero en manera alguna descuidó el proyecto representativo. Antes bien, promovió su fortalecimiento como consecuencia de lo que la Corte Constitucional ha identificado, con ayuda de Bobbio, como el principio de la expansión democrática[11].

---

[11] Sentencia T-293 de 1993 Alejandro Martínez Caballero. “Sin embargo, no hay duda de que estamos asistiendo a la expansión del proceso de democratización. Si tuviésemos que decir cuál es una de las características más sobresalientes e interesantes de una sociedad en expansión en términos políticos, no podríamos dejar de indicar la demanda y el ejercicio efectivo de una siempre nueva participación. Discúlpenme por ser un poco esquemático, pero el flujo del poder no puede tener más que dos direcciones: o es descendente, es decir, se mueve en dirección arriba abajo, o ascendente, es decir, se mueve de abajo arriba. En los Estados modernos un ejemplo típico del primero es el poder burocrático; ejemplo del segundo es el poder político -donde se entiende por político el poder que se ejerce en todos los niveles, ya sea éste local, regional, estatal- en nombre del ciudadano, mejor dicho, del individuo en cuanto a ciudadano... En conclusión, es posible decir que sí se puede hablar hoy de un proceso de democratización, éste consiste no tanto, como erróneamente se dice, en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social, o sea, en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política (y de las pequeñas, minúsculas, con frecuencia políticamente irrelevantes, asociaciones voluntarias), al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica... En otras palabras, podemos decir que lo que sucede hoy en

En ese contexto, es visto que el legislador quedó atado al compromiso de realización de una cada vez más exigente democracia semidirecta, sin que se le haya relevado del deber que tiene de afinar los cauces de la democracia representativa, pues también en ese terreno le son exigibles las imposiciones del nuevo principio expansionista.

Pues bien, como premisa fundamental, el constituyente ha entendido que la vigorización de los partidos políticos es un requisito necesario para el fortalecimiento de la democracia representativa, pues se juzga que el incremento en los niveles de representatividad de los partidos se refleja en el aumento de los niveles de legitimidad del gobernante. Esta potenciación de los partidos políticos, que en la historia reciente del país recibió un importante impulso por parte del Acto Legislativo 01 de 2003, exige, no obstante, la definición de reglas claras que permitan acceder a los canales de expresión democrática de manera efectiva e igualitaria. El objetivo de una ley de garantías es definir esas reglas.

Una ley de garantías electorales es, en síntesis, una guía para el ejercicio equitativo y transparente de la democracia representativa. Un estatuto diseñado para asegurar que la contienda democrática se cumpla en condiciones igualitarias y transparentes para a los electores. Una ley de garantías busca afianzar la neutralidad de los servidores públicos que organizan y supervisan las disputas electorales, e intenta garantizar el acceso igualitario a los canales de comunicación de los candidatos. Igualmente, una ley de garantías debe permitir que, en el debate democrático, sean las ideas y las propuestas las que definan el ascenso al poder, y no el músculo económico de los que se lo disputan. En suma, una ley de garantías debe hacer que quienes se presenten a las elecciones en calidad de candidatos, así como quienes acudan a ellas en calidad de electores, aprovechen en igualdad de condiciones los recursos ofrecidos por el Estado para la realización de la democracia, de manera que la voluntad popular se exprese sin obstrucciones de ningún tipo y la decisión del pueblo se vea reflejada en la persona elegida para ocupar el cargo de autoridad que se disputa.

El proyecto de ley estatutaria de la referencia busca la realización de ese objetivo. En su mayor alcance, el proyecto regula la posibilidad de que ciertos servidores públicos participen en política. De acuerdo con el artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2004, salvo los empleados del Estado que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad y los miembros de la Fuerza Pública, los servidores públicos pueden participar en política “en las condiciones que señale la Ley Estatutaria”.

En su alcance restringido, el proyecto busca garantizar que las elecciones para Presidente de la República se desarrollen en condiciones equitativas y

---

referencia al desarrollo de la democracia no puede ser interpretado como la afirmación de un nuevo tipo de democracia, sino que debe ser entendido como la ocupación por parte de formas, incluso tradicionalmente, de democracia, como es la democracia representativa, de nuevos espacios, es decir, de espacios dominados hasta ahora por organizaciones de tipo jerárquico o burocrático. Desde este punto de vista creo que se debe hablar justamente de un verdadero y propio cambio en el desarrollo de las instituciones democráticas, que puede ser resumido sintéticamente en la siguiente fórmula: de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad” Norberto Bobbio en “El futuro de la Democracia”.

democráticas, de manera que todos los candidatos tengan igualdad de oportunidades de participar en la contienda. Finalmente, el proyecto pretende regular las mismas condiciones de acceso a los canales democráticos en el marco de un proceso de elección presidencial con posibilidad de reelección mediata o inmediata.

Así, las normas que componen el proyecto tienen aplicación, en términos generales, tanto en el contexto de una elección para presidente en la que ninguno de los candidatos ocupa cargo de autoridad, como en aquellas en la que el presidente es, a su vez, candidato a la Presidencia.

Hechas las previsiones anteriores, esta Corporación considera necesario resaltar algunos puntos que tienen que ver con la función de la ley de garantías para elecciones presidenciales, en el marco de un proceso con reelección.

3.2. Ley de garantías en el marco de procesos de reelección presidencial. Importancia

Tal como se precisó, el proyecto de ley estatutaria objeto de estudio desarrolla, entre otros, el tema relativo a la reelección presidencial en los aspectos señalados por el Acto Legislativo 02 de 2004. No se referirá la Corte en este aspecto a la posibilidad de reelección presidencial de quien en oportunidad pasada ha sido Presidente de la República y aspira a una nueva elección en su condición exclusiva de ciudadano, sino al caso en el que el presidente en ejercicio aspira a ocupar por un segundo periodo consecutivo.

Hecha esta precisión, la premisa general que sustenta la regulación estatutaria es que la introducción de la figura de la reelección en el país marca un cambio en las reglas de juego del ejercicio del poder y la democracia.

Este cambio en el esquema de elección presidencial no es un asunto aislado, atinente exclusivamente a la posibilidad de prolongar el periodo del Jefe del Ejecutivo. La modificación del artículo constitucional que prohíbe la reelección no implica simplemente la modificación de las reglas de acceso a un cargo burocrático: constituye un giro de entendimiento en la forma de hacer política en el país, un cambio en la perspectiva de acceso a los canales democráticos y una transformación en la manera de entender la relación tradicional entre los servidores públicos y la cosa política.

En primer lugar, desde el punto de vista de la dinámica del ejercicio del poder, la reelección implica contradicciones que saltan a la vista. La posibilidad de desempeñar, a un tiempo, los roles de Presidente de la República y candidato a la Presidencia engendra confusiones no siempre fáciles de resolver. La dicotomía la impone el hecho de que, en nuestro sistema de gobierno, el jefe del Ejecutivo es la máxima autoridad administrativa, es el jefe del Estado y el jefe de Gobierno, al tiempo que funge como máximo jefe de la Fuerza Pública, y esa múltiple condición lo compromete por excelencia con la promoción del interés general y la consecución del bien común; sin embargo, simultáneamente, el papel de

candidato a la presidencia lo faculta jurídicamente para perseguir un interés particular que, aunque legítimo, no necesariamente coincide con el interés común.

La alteración natural que la presencia de la figura presidencial produce en la contienda política obliga al legislador a precaver los efectos de una lucha desigual. Por ello, si su deber es garantizar que la carrera por la primera magistratura se defina por el peso de las ideas y no por la inercia del poder, su obligación reside en adoptar medidas que minimicen el ímpetu de las ventajas presidenciales.

Así pues, convenido que la introducción de la reelección involucra un significativo cambio de perspectiva en la concepción del ejercicio del poder público y exige un compromiso novedoso en la conservación del equilibrio democrático, es claro que las consecuencias jurídicas de la figura deben verse reflejadas en otros espectros de la normativa jurídica. La reforma constitucional impone, de este modo, un ajuste a las instituciones directamente involucradas con ella.

A. Régimen disciplinario y sancionatorio

En primer lugar, al margen de la discusión teórica que, sobre los límites de lo público y lo privado, se desarrolla en el marco de un proceso reeleccionista, y del hecho de que no siempre sea fácil distinguir los senderos por los que válidamente pueden discurrir el candidato presidente, lo que resulta claro es la necesidad de establecer normas precisas que permitan sancionar las conductas contrarias a los intereses públicos. Si bien puede hablarse de divergencias respecto de lo que pueden hacer y no pueden hacer en el panorama de una campaña presidencial los candidatos y los servidores públicos, es innegable que el Legislador está obligado a ofrecer un código de comportamientos mínimos que ilustre lo que definitivamente no está permitido hacer.

En relación con este tema, la introducción de la reelección presidencial en el contexto normativo nacional permite la presencia de servidores públicos en el desarrollo de temáticas de contenido político, lo cual implica la relativización de la prohibición inicialmente contenida en la Constitución de 1991 que les impedía “tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas” (art. 127 C.P. modificado por el Acto Legislativo 02 de 2004). En estas condiciones, siendo evidente que la normativa disciplinaria tradicional se ha quedado corta en la descripción de las conductas jurídicamente reprochables que pueden presentarse en torno a un proceso reeleccionista, es lógico que el legislador disponga una regulación especial en la materia.

B. Acceso a medios de comunicación

De igual manera, el uso de los medios de comunicación en condiciones de equidad exige una regulación mínima que garantice el equilibrio democrático en la materia. Partiendo de la base de que el Presidente de la República ocupa el cargo de dirección más importante de la burocracia nacional, es entendible que su presencia en los medios de comunicación figure de manera privilegiada, en

contraste con los demás candidatos. Siendo claro, pues, que, por su posición preponderante, la imagen del presidente recibe mayor cobertura que la de otros posibles candidatos, el legislador está obligado a regular la distribución de acceso a los medios masivos de comunicación en beneficio de las demás propuestas políticas. La garantía de equilibrio democrático en una sociedad mediatizada por las comunicaciones implica la regulación del acceso a dichos canales de expresión. En este contexto, tal como lo ha reconocido la propia Corte, la distribución equitativa de los medios de comunicación tiene una repercusión directa en la profundización de la democracia.

> La libertad de expresión y el derecho a informar y ser informado, en una escala masiva, dependen del soporte que les brinda el medio de comunicación. La opinión pública, no es ajena a las ideas e intereses que se movilizan a través de la televisión. Por consiguiente, el tamaño y la profundidad de la democracia, en cierta medida resultan afectados por la libertad de acceso y el pluralismo que caracterice a la televisión y ellas, sin lugar a dudas, pueden resentirse cuando el medio se convierte en canal propagandístico de la mayoría política o, más grave aún, de los grupos económicos dominantes. En otro campo, la televisión despliega efectos positivos o negativos, según sea su manejo, para la conservación y difusión de las diferentes culturas que convergen en una sociedad compleja. Los efectos de las políticas y regulaciones en esta materia, unido al poder que envuelve la intervención en el principal y más penetrante medio de comunicación social, exige que su manejo se guíe en todo momento por el más alto interés público y que ningún sector o grupo por sí sólo, así disponga de la mayoría electoral, pueda controlarlo directa o indirectamente. (Sentencia C-497 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

C. Limitaciones al uso de los bienes del Estado

Con la misma lógica, la regulación legal de la reelección presidencial impone al legislador la obligación de establecer límites al usufructo de los bienes públicos por parte del presidente candidato y de otros servidores públicos. El manejo de los recursos del Estado se encuentra reservado a la satisfacción de los intereses generales. La confusión entre el patrimonio del Estado y el patrimonio del gobernante, propia de las monarquías absolutistas prerrevolucionarias, no define el modelo de Estado Social de Derecho en el que se describe nuestra vida política. Por ello, la necesidad de marcar las diferencias entre los bienes que por el ejercicio de sus funciones debe utilizar el presidente y aquellos que puede aprovechar en beneficio de su campaña se convierte en un tema de imperativa regulación.

Sin duda, la mayor dificultad que enfrenta la regulación en este aspecto es la de conciliar el interés público y el privado sobre la base de que la campaña presidencial no puede suspender el desenvolvimiento normal de la actividad del presidente. La complejidad del tema radica en que las funciones del Jefe del Ejecutivo no pueden suspenderse por el hecho de que dicho funcionario haya manifestado su voluntad de participar en las elecciones presidenciales, pese a que

muchos de los bienes que utiliza para el desarrollo ordinario de sus compromisos pueden beneficiar indirectamente la exposición de su programa político. En este sentido, el reto de la regulación pertinente es alcanzar un límite justo entre lo que se entiende como uso oficial de los bienes asignados al cargo y los que pueden aprovecharse para la divulgación de un programa político reeleccionista.

D. Financiación de las campañas políticas

Casi por la misma razón, el tópico de la financiación concurrente de las campañas políticas se convierte en punto de equilibrio para garantizar la correcta articulación democrática y el principio de igualdad participativa.

El artículo 109 de la Constitución Política permite la financiación compartida de las campañas políticas al disponer que el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley, y que las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiados con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.

La financiación oficial de las campañas políticas persigue el balance económico de los proyectos electorales que buscan ocupar el primer cargo ejecutivo de la Nación, permitiendo con ello que las ideas combatan en pie de igualdad de las ideas, en un terreno en el que los candidatos se preocupen más por exponer sus propuestas que por buscar recursos para financiarse.

Adicionalmente, la financiación pública de las campañas políticas busca evitar la corrupción del proceso democrático. Ya que dichas empresas han sofisticado altamente su estructura logística -sofisticación reflejada en la necesaria contratación de asesores, empleados de campaña, encuestadores, publicistas, consultores, etc.,- los costos de proponer un candidato a un cargo de elección popular se incrementan paulatinamente. En este sentido, la demanda acelerada de contribuciones ciudadanas ha puesto en peligro la integridad moral de las campañas. La creciente necesidad de fondos tiene el riesgo de corromper los compromisos políticos de los candidatos al vincularlos con intereses privados que esperan la entendible recompensa por gratitud de quien logre acceder al cargo de elección popular. Esta situación, además de subvertir los valores de la contienda democrática, hipoteca la libertad de ejercicio de quien asume el cargo y tergiversa la neutralidad con que debe actuar en él.

De allí que una regulación en este aspecto resulte indispensable en el marco de un proceso democrático con reelección pues, frente al hecho de que el Presidente de la República tiene a su disposición el manejo de fondos públicos y de que los intereses privados pueden tenerlo como foco privilegiado de oferta de financiación –resultado de su posición de hecho dominante- el riesgo de excesos resulta una hipótesis altamente probable.

E. Participación en política de los servidores públicos

La introducción de la figura de la reelección también repercute en la relación que los servidores públicos tienen con la política. Aunque la regla general excluye de la participación política a los funcionarios del Estado, pues la consecución del interés general está al margen de la satisfacción de los intereses partidistas, es un hecho innegable que la manifestación de la voluntad reeleccionista del Presidente inclina a su favor la neutralidad de sus subordinados. En este sentido, la normativa que aborde el tema de la regulación de la reelección debe considerar las circunstancias en que la intervención en política de los servidores del Estado puede permitirse, y los casos en que la misma interfiere incorrectamente en el desempeño de sus funciones y en el cumplimiento de los objetivos vinculados con el interés público.

Sobre el mismo punto, el legislador debe ser consciente de la posibilidad de injerencia del gobernante que, abusando de su posición de dominio en la estructura jerarquizada de la administración, compromete a sus subalternos con los fines de una campaña política reeleccionista. La regulación que sobre la materia está llamado a desarrollar el legislador debe considerar estas posibles presiones como manifestaciones de un abuso de poder que debe sancionarse. En este sentido, el compromiso voluntario o involuntario que funcionarios del Gobierno puedan tener con en jefe del Ejecutivo, por razón de su potestad nominadora, no puede entorpecer la función que la Constitución y la ley les asigna. Así entendido, es indispensable que en este proceso regulatorio se fijen parámetros dentro de los cuales se entienda legítimos el apoyo al presidente candidato por parte de funcionarios públicos asignados de ordinario a la satisfacción de intereses colectivos.

Finalmente, otros aspectos que deben tomarse en cuenta por la regulación que prepare el terreno a la reelección presidencial son los relativos a los términos en que debe realizarse la campaña, la graduación de las herramientas propias de todo programa proselitista –propaganda política, encuestas, sondeos de opinión, etc.- la duración de la campaña presidencial, la posibilidad con que cuenta el vicepresidente de presentar su nombre a la candidatura de la presidencia y, en fin, las instituciones más relevantes que se ven comprometidas por la admisión de un segundo periodo de ejercicio del jefe de gobierno.

3.3 El ejercicio de la actividad gubernamental en el marco de un proceso reeleccionista

Se ha reconocido hasta ahora que la importancia de la legislación que regula la institución de la reelección radica en la necesidad de garantizar un ejercicio democrático justo y equilibrado de las elecciones presidenciales, en el que los candidatos regulares encuentren condiciones similares de acceso a los canales de exposición de sus programas, y vean garantizado el respeto por los recursos públicos a partir de la certeza de que los mismos no serán utilizados en beneficio de la campaña del Presidente candidato, en abierto detrimento del equilibrio y la igualdad democrática del proceso.

Con todo, es claro que la propuesta política de quien ocupa el cargo de Presidente de la República se estructura no sólo sobre la base de su programa de

gobierno, exteriorizado durante la campaña reeleccionista, sino también sobre los resultados de su gestión. No podría negarse que parte significativa del programa de gobierno del presidente que busca la reelección lo constituyen los logros obtenidos en su mandato y que los mismos son carta de presentación para una segunda fase al mando del Ejecutivo.

No obstante, no es posible considerar que tal ventaja constituya un ejercicio abusivo de la posición privilegiada que el Presidente de la República ostenta respecto de los demás candidatos al cargo, pues, amén de que los resultados de la gestión administrativa son el producto lógico del ejercicio de sus deberes, es palpable que un propósito de toda campaña reeleccionista es el recibo de la aprobación popular respecto de los resultados de una política pública ya en ejecución.

Por ello, al adelantar el juicio de constitucionalidad de las normas que integran este proyecto de ley, la Corte Constitucional debe ser cuidadosa en la revisión de este fenómeno, connatural a todo proceso reeleccionista, pues so pretexto de controlar el acceso equitativo de los candidatos a los canales democráticos, la Corporación no puede desconocer el hecho innegable de que la candidatura a la presidencia de quien ya ostenta el cargo se funda, legítimamente, sobre un precedente de administración que ya está en marcha y que produce resultados visibles y concretos, inmediatamente percibidos por los electores. En otros términos, el juez constitucional no podría descalificar las normas regulatorias del proceso de reelección inmediata sobre la base de una ventaja que es legítima y que implica el ejercicio regular del cargo.

Lo anterior sin contar con el hecho de que el ejercicio de la Presidencia no implica, necesariamente, una capitalización de la imagen del presidente. No le falta razón al señor Procurador General cuando asegura que el ejercicio de ese cargo implica un mayor conocimiento de la figura del mandatario, que le reporta una ventaja sobre los demás candidatos. No obstante, dicha afirmación sólo parece indiscutible en términos de extensión del conocimiento de la imagen del presidente, pero no en términos de favorabilidad. Los riesgos implícitos al ejercicio del poder también pueden desgastar la figura presidencial haciendo que quien se enfrenta a la oportunidad de ser reelegido lo haga en un ambiente de baja aceptación popular. Este aspecto también debe ser sopesado por el análisis de la Corte Constitucional.

Del mismo modo, al entrar en el análisis de las normas que definen este proceso electoral, la Corte Constitucional no puede ignorar el hecho de que, aún en campaña, el Presidente de la República sigue comprometido con las funciones regulares asignadas por la Constitución y la Ley. Así, por ejemplo, como jefe de Estado, no podría pretenderse que el presidente se abstenga de representar al país ante la comunidad de países y que dirija las relaciones internacionales (art. 189-2 C.P.), así como tampoco podría permitírsele que se abstenga de dirigir la defensa del territorio nacional (Art. 189-6). Como jefe de gobierno, no podría el Presidente abandonar el compromiso que tiene con la conservación del orden público (Art. 189-4), que también ejerce como supremo director de la Fuerza Pública; así como no podría evadir la responsabilidad de ejercer el control y

vigilancia de actividad bursátil, financiera y aseguradora (art. 189-24) o de ejercer la potestad reglamentaria de la ley (art. 189-11).

En suma, del catálogo de funciones que de ordinario se le asignan al Presidente de la República, es claro que no todas pueden quedar vedadas para el Presidente desde el momento en que se presenta como candidato a la presidencia. Mejor aún, son aquellas que, por excepción, pueden limitarse en tiempos de campaña, las que habrán de ser objeto de restricciones y, aún, así, no de manera absoluta, sino atendiendo a la existencia de posibles conflictos de intereses entre los de la campaña y los de la comunidad.

En estas condiciones, la Corte debe evaluar con sumo detenimiento, qué funciones y qué garantías correspondientes pueden verse afectados por eventuales conflictos de intereses, pues el mandato del artículo 209 de la Carta Fundamental, que compromete a la función administrativa con la realización de los intereses generales y la obliga a desenvolverse según los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad no puede quedar inane.

Al evaluar las normas que sobre ejercicio de la función administrativa se consignan en la ley -en el marco de un proceso de elección presidencial con reelección- la Corte Constitucional debe ponderar las garantías de acceso igualitario a los recursos democráticos con la necesidad imperativa y constante de una función administrativa que movilice, aún en campaña, los engranajes del aparato estatal en la solución de los problemas de la comunidad. Lo anterior, entre otras cosas, porque la obligación de ejercer cumplidamente y con eficiencia las funciones asignadas por la Constitución y la ley le viene impuesta al presidente como contrapartida de una sanción por incumplimiento. Así las cosas, no sería posible que el legislador relevara, en general, al primer mandatario, del cumplimiento de todas sus funciones por el hecho de que, legítimamente, aspira a la segunda elección.

Hacerlo, sin duda, constituiría una tergiversación de la institución de la reelección con motivo de una suspicacia abstracta sobre el ejercicio malintencionado del cargo presidencial. Para la Corte es claro que la institución creada por el constituyente es legítima y democráticamente sostenible, tal como lo demuestran otras democracias del mundo, por lo que no resulta de recibo que se presuma la mala fe del gobernante y se sugiera, por ello, que el mismo debe separarse del ejercicio de sus funciones mientras aspira a un segundo periodo presidencial. De hecho, para la Corporación, el reto implícito de una ley de garantías electorales en el marco de un proceso con reelección presidencial es lograr la armonía entre el ejercicio legítimo de las obligaciones constitucionales que, para el presidente deben permanecer intactas, con el ejercicio, también legítimo, de una aspiración política que no puede entorpecer el correcto desempeño de las primeras.

4. Análisis del articulado del proyecto de ley de la referencia

Tal como se adelantó, el Acto Legislativo 02 de 2004 dispuso la modificación, entre otros, del artículo 152 de la Constitución Política y ordenó que *"la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos de ley"* debía tramitarse por Ley Estatutaria.

El régimen constitucional dispuso que dicha ley estatutaria regularía, entre otras, las materias relativas a las garantías de la oposición, participación en política de los servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el presidente sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.

Como también se adelantó, mediante Sentencia C-1040/05, la Corte Constitucional avaló la exequibilidad del artículo 4º del Acto Legislativo 02 de 2004, por el cual se adicionó el artículo 152 de la Constitución Política, aunque en dicha oportunidad la Corporación se abstuvo de emitir cualquier pronunciamiento en torno a la constitucionalidad de la ley estatutaria que desarrollaría la preceptiva del literal f) de la norma, al considerar que dicho análisis correspondía adelantarse en su momento, de acuerdo con los términos establecidos en el Acto Legislativo 02 de 2004.

En esta oportunidad, la Corte Constitucional asume el control del contenido del proyecto de ley estatutaria de garantías electorales, a que hace referencia el literal f) del artículo 152 de la Constitución Política, tal como fue adicionado por el artículo 4º del Acto Legislativo 02 de 2004.

El control de constitucionalidad de la norma abarca el análisis del trámite de aprobación del proyecto de ley, que ya se adelantó, y el análisis del contenido material de las disposiciones. Para efectos del análisis que procede, la Corte entiende que el control del contenido material de las normas que componen el proyecto debe tomar como punto de referencia, no únicamente el contenido de la reforma constitucional adoptada mediante Acto Legislativo 02 de 2004, sino, también, el resto de las normas de la Carta Política, pues es el texto de la Constitución en su contenido completo el que constituye la fuente de validez jurídica de la ley estatutaria. En dicho entendido, el análisis jurídico que a continuación se adelanta incumbe el estudio sistemático de las normas del Estatuto Superior, en contraste con las normas del proyecto de Ley Estatutaria.

Adicionalmente, como el análisis que enseguida se adelanta se refiere al contenido material de las normas que componen el proyecto de ley estatutaria de las garantías electorales, es claro que la Corte no puede acceder a la solicitud del señor Procurador General de la Nación en el sentido de que el proyecto de ley debe devolverse al Congreso con el fin de que dicha Corporación enmiende las omisiones o vacíos legales que fueron detectados en el análisis de las normas que componen el proyecto.

En efecto, el señor Procurador General de la Nación sostiene que algunas de las deficiencias detectadas en el proyecto de ley de la referencia deben ser enmendadas directamente por el Congreso, previa remisión del proyecto por parte de la Corte Constitucional, tribunal que advertiría, en cada caso concreto, cuál ha sido la falencia que se presenta en el análisis de las garantías electorales o cuál ha sido el vacío -la omisión legislativa- que debe complementarse con el fin de que la normativa estatutaria se ajuste a las previsiones constitucionales.

En principio, tal solicitud podría considerarse viable en tanto que el artículo 153 de la Constitución Política advierte que la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias debe efectuarse dentro de una sola legislatura -previa revisión de la Corte Constitucional- por lo que, si esta Corporación encuentra falencias en el contenido del acto puesto a su consideración, y no se ha vencido la legislatura, bien podría el Congreso proceder a corregirlas dentro del plazo establecido.

No obstante, tal consideración parece perder sustento cuando se advierte que el parágrafo del artículo 241 de la Constitución Política indica que la Corte Constitucional está habilitada para devolver al Congreso el texto del proyecto de ley objeto a revisión, únicamente cuando verifique la existencia de vicios de procedimiento subsanables en su formación. En esta oportunidad, ha quedado claro que la Corte no encontró vicios de procedimiento en el trámite del proyecto de ley de la referencia, por lo que no es legítimo que se disponga el envío del acto al Congreso para que subsane las irregularidades materiales que pudieran detectarse en el análisis que a continuación se inicia.

Esto, entre otras cosas, porque la Corte Constitucional, en su calidad de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Fundamental, tiene la función de determinar la concordancia material entre las normas constitucionales y las disposiciones de inferior jerarquía que la misma le encomiende revisar, pero no está habilitada por la para sugerir al órgano legislativo en qué forma y con qué condiciones debe regularse un aspecto específico de cierta realidad jurídica. Para la Sala es evidente que los posibles vicios de inconstitucionalidad que pudieran detectarse en el análisis de las normas sometidas a estudio deben conducir a la declaratoria de inexequibilidad de la norma, pero en manera alguna a que la Corte le indique al ente encargado de producir el acto, cómo y de qué manera debe regularse la materia.

Así las cosas, la Corporación pasa al estudio del articulado en cuestión.

4.1 TITULO I. Disposiciones Generales

a. Artículo 1º. Objeto de la Ley

El artículo primero del proyecto de ley señala el ámbito de aplicación del estatuto. En primer lugar, indica que el mismo regula el marco legal del debate electoral a la presidencia cuando no se pretenda hacer uso de la figura de la reelección presidencial o cuando el Presidente de la República en ejercicio aspire a la reelección, o el Vicepresidente aspire a ser elegido Presidente.

El ámbito de acción de la ley estatutaria fue definido por el propio Acto Legislativo 02 de 2004. La Constitución señala el Congreso dictará una ley estatutaria en la que se regulará la igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

En términos del artículo constitucional, la ley estatutaria que regule la materia no sólo debe establecer las normas que garanticen la igualdad de las elecciones cuando el Presidente de la República decida proponer su nombre para un segundo periodo de ejercicio, sino que debe fijar las bases generales que permitan el equilibrio electoral en cualquier elección presidencial, incluso si el Presidente no tiene tales aspiraciones reeleccionistas.

Así las cosas, el campo de aplicación que el proyecto de ley estatutaria describe en su primer artículo no excede el espectro jurídico fijado por la Constitución Política pues ésta le encomendó a la ley estatutaria que fijara las pautas de equilibrio electoral en todo tipo de elecciones presidenciales, incluso en las que el presidente decida no proponer su nombre para una reelección.

Adicionalmente, el artículo primero del proyecto de ley prescribe que dicho estatuto garantizará la igualdad de condiciones para los candidatos y fijará la participación en política de los servidores públicos, más las garantías de la oposición. Esta pretensión del proyecto de ley deriva directamente del texto constitucional, por lo que no tiene reparo. En efecto, el artículo 4º del Acto Legislativo 02 de 2004 señaló que la ley estatutaria regularía las garantías a la oposición y la participación en política de servidores públicos en aras de preservar la igualdad electoral entre candidatos a la presidencia.

Por lo anterior, el último apartado del artículo primero es una réplica sustancial del literal f) del artículo 152 constitucional y, en esas condiciones, no merece reparo de constitucionalidad alguno. La Corte lo declarará exequible.

b. Artículo 2º. Campaña Presidencial

El primer inciso del artículo 2º define lo que debe entenderse por campaña presidencial. Indica que aquella es el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político y obtener apoyo electoral a favor de alguno de los candidatos de la Presidencia de la República.

La definición de campaña electoral no merece para la Corte ningún reparo de constitucionalidad. Tal definición se acerca en su contenido al concepto básico de *"campaña"* consignado en el Diccionario de la Lengua Española, cuando advierte que aquella es un *"conjunto de actos o esfuerzos de índole diversa que se aplican a conseguir un fin determinado"*; respecto de lo cual debe entenderse que si se trata de una campaña política para la presidencia, el fin determinado es ganar el apoyo popular para acceder a este cargo. En el mismo orden de ideas, al definir proselitismo, el Diccionario de Derecho Usual afirma que aquél es el *"celo, fervor o actividad tendente a ganar adeptos, a hacer partidarios de una*

causa. Es el objeto de toda propaganda para captar afiliados y de toda campaña electoral para conseguir electores", con lo cual queda claro que una campaña proselitista para la presidencia es, en términos generales, lo que el artículo define como tal.

No obstante lo anterior, la Corte advierte que al definir qué es la campaña presidencial, la norma bajo examen indica que es el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político y obtener apoyo electoral a favor de alguno de los candidatos *"**de** la Presidencia de la República".* Dado que no es *"la Presidencia de la República"* quien postula los candidatos presidenciales, sino que por disposición constitucional son los partidos o movimientos políticos o los movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos quienes lo hacen (C.P.Arts. 108 y 109), no es posible hablar de candidatos *"de la presidencia de la República".* En tal virtud, esta última expresión del inciso 1° del artículo 2° será declarada inexequible.

De otro lado, como se dijo anteriormente, a la Corte le compete confrontar el proyecto que ocupa su atención con toda la Constitución Política y el bloque de constitucionalidad, y no solamente con aquellos artículos específicos que de manera concreta se refieren a la posibilidad de reelección presidencial y a las circunstancias en que para tales efectos ha de desarrollarse la respectiva campaña, a fin de promover la igualdad electoral.

Así pues, en este ejercicio de confrontación integral, la Corte recuerda que, en un Estado Social de Derecho como el que propone la Constitución que nos rige, las elecciones periódicas y *libres* de los gobernantes constituyen una condición de existencia de la democracia; y como anteriormente lo ha hecho ver la jurisprudencia[12], el que las elecciones sean verdaderamente *libres* implica, entre otras cosas, que en ellas se dé participación en igualdad de condiciones a todas las corrientes de opinión interesadas en postular candidatos, es decir que se produzcan dentro de un espacio de pluralismo político institucionalmente garantizado, y que no se vean manipuladas, presionadas, forzadas ni coartadas por ninguna razón política o social. En este sentido, la Corte ha recordado que la democracia requiere de garantías que aseguren que *"la decisión contenida en el voto sea una genuina expresión de la voluntad individual y no el producto del ejercicio de poderes sobre la persona".*[13]

Por lo anterior, para esta Corporación el principio democrático exige que en la contienda electoral sólo puedan participar en condiciones de igualdad quienes han renunciado definitivamente a la violencia. Por lo mismo, y en razón a que la función básica de la Constitución de 1991 es la de ser un pacto de paz fundado en el respeto la pluralidad de ideas y proyectos políticos, en las elecciones sólo pueden intervenir quienes hayan dejado definitivamente las armas. Por lo tanto, no podrán participar ni brindar apoyo a ninguno de los candidatos los miembros de grupos irregulares al margen de la ley que no se hayan reincorporado plenamente a la vida civil. Así las cosas, dado que en el proyecto de ley abajo

---

[12] Ver Sentencia C- 759 de 204, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.
[13] Sentencia c-142 de 2001, M.P Eduardo Montealegre Lynett

examen no se hace esta previsión, en la parte resolutiva de la presente decisión, se condicionará en este sentido la constitucionalidad del inciso 1° del artículo 2°.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, el inciso 1° del artículo 2° será declarado exequible, en el entendido según el cual no podrán participar en el conjunto de actividades de campaña, ni brindar apoyo, los miembros de los grupos armados al margen de la ley o pertenecientes a grupos que no se han reincorporado plenamente a la vida civil, conforme a la ley. Excepto la expresión *"de la Presidencia de la República"* contenida en este mismo inciso, que se declarara inexequible.

El inciso 2° del artículo 2°, por su parte, define la duración de la campaña. Dice que la misma será de cuatro (4) meses, contados con anterioridad a la fecha de elecciones de la primera vuelta, más el término establecido para la segunda, si ésta resulta necesaria.

Las primeras objeciones al proyecto de ley de garantías electorales surgen en torno a la duración de la campaña presidencial. En efecto, como se dijo, para el señor Procurador no existe una razón constitucionalmente válida que justifique establecer un tiempo de igual duración para la campaña del presidente en ejercicio y para la de los demás candidatos. Lo anterior por cuanto, a su juicio, el Presidente no requiere darse a conocer, sino que su campaña debe limitarse a informar sobre la variación o continuidad de su proyecto político, mientras que los demás candidatos tienen una mayor necesidad de presentarse ante los electores, así como de dar a conocer el programa político que proponen.

Al respecto la Corte observa lo siguiente: la prescripción según la cual el plazo de la campaña es el de los cuatro meses que menciona el artículo 2°, ampliado en caso de segunda vuelta, desarrolla adecuadamente el artículo primero del Acto Legislativo 02 de 2004, modificatorio del artículo 127 superior, conforme al cual *"Cuando el Presidente y el Vicepresidente de la República presenten sus candidaturas, solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de su inscripción. En todo caso* ***dicha participación solo puede darse desde los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de la primera vuelta de la elección presidencial,*** *y se extenderá hasta la fecha de la segunda vuelta en caso de que la hubiere".* (Negrillas fuera del original). De la lectura de la anterior norma constitucional se infiere que antes de los cuatro meses que preceden a la fecha de la primera vuelta no es posible que el Presidente y el Vicepresidente adelanten la campaña. *A contrario sensu* debe entenderse que el término mínimo de campaña que constitucionalmente debe serles reconocido es justamente el de los tales cuatro meses que menciona el artículo 2° del proyecto bajo examen, prorrogables hacia delante en caso de segunda vuelta. Es decir, el término de cuatro meses para la campaña del Presidente o el Vicepresidente candidato fue establecido directamente por el constituyente.

Ahora bien, es menester distinguir entre lo que es la campaña presidencial propiamente tal, definida en su concepto en el inciso primero de la norma bajo examen, que según el segundo inciso del artículo 2° del proyecto de ley tiene una duración máxima de cuatro meses para todos los candidatos inscritos incluido el

candidato presidente[14], de las actividades de simple proselitismo político; éstas están abiertas en cualquier tiempo a todos los ciudadanos que aspiren a ser candidatos, quienes pueden desarrollar actividades de tipo político por fuera de ese período de cuatro meses; excepto el Presidente y el Vicepresidente de la República, quienes, de conformidad con lo establecido en la Constitución, sólo puede llevar a cabo actividades políticas dentro del término de cuatro meses de la campaña presidencial. En efecto, los límites a las actividades políticas de estos dos funcionarios no pueden ser convertidos por el legislador estatutario en restricciones aplicables también a los demás candidatos presidenciales que no han tenido las mismas ventajas derivadas de ejercer la jefatura de estado. Por lo tanto, el plazo de cuatro meses para realizar actividades de campaña electoral no puede ser interpretado como un impedimento para que los candidatos que no son funcionarios públicos puedan hacer proselitismo político antes de esa fecha en ejercicio de sus libertades democráticas.

Lo anterior no obsta para que, como se verá adelante cuando se lleve a cabo el estudio de constitucionalidad del artículo 4° del proyecto, las restricciones al ejercicio de la función gubernamental, que se establecen en la ley como garantía del equilibrio y la transparencia del debate electoral, entren a aplicarse desde que el Presidente hace la manifestación explícita, pública y solemne de estar interesado en postular su nombre como candidato, seis meses antes de antes de la primera vuelta de la elección presidencial, aunque la campaña propiamente tal no haya tenido inicio formal para ese entonces.

Por último, en cuanto a la época en que deben correr los cuatro meses de campaña (inmediatamente antes a la fecha de las elecciones de la primera vuelta), se trata de una previsión completamente razonable, y acorde con la tradición democrática de todos los regímenes republicanos. Y finalmente, frente al término adicional durante el cual debe prolongarse dicha campaña en el caso en que sea necesario realizar la llamada segunda vuelta, tampoco la Corte encuentra reparo alguno de constitucionalidad. En efecto, una vez definidos los dos candidatos que disputarán por la mayoría absoluta de los votos, necesaria para acceder a la Presidencia, se hace indispensable readecuar los propósitos de la campaña, a fin de ajustarla a esta nueva circunstancia.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, el inciso 2° del artículo 2° del Proyecto será declarado exequible, condicionado a que se entienda que los cuatro meses de que habla la disposición es un término máximo que no impide que los ciudadanos aspirantes que no sean el Presidente o el Vicepresidente de la República puedan hacer proselitismo político antes del inicio de dicho término.

c. Artículo 3º. Actividades de la campaña presidencial

La disposición señala que se entienden como *"actividades de campaña presidencial"*, de un lado la promoción política, y de otro la propaganda electoral a favor de un candidato a la Presidencia de la República.

---

[14] este inciso dice: *"La campaña presidencial tendrá una duración de cuatro (4) meses contados con anterioridad a la fecha de las elecciones de la primera vuelta, más el término establecido para la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso."*

La promoción política es definida como *"la divulgación de la propuesta de gobierno o proyecto político del candidato"*. La propaganda electoral como *"el conjunto de actividades políticas realizadas con la finalidad directa de convocar a los electores a votar en favor de un candidato"*.

Así las cosas, la diferencia entre los dos conceptos sería que la promoción política tiende a hacer conocer, de manera concreta, el proyecto o programa gubernamental que se propone a los electores. Su objetivo sería entonces la difusión de la plataforma ideológica que soporta la candidatura, y los principales planes y programas que el postulante, consecuente con aquel fundamento, pretendería llevar a cabo durante el cuatrienio presidencial correspondiente, así como el señalamiento de los medios jurídicos y materiales de la acción gubernamental en dicho lapso. Al paso que la propaganda electoral no está circunscrita a la difusión de esta plataforma de gobierno, sino de manera general a cualquier actividad que promueva el voto por un candidato en particular.

A juicio de la Corte, la disposición bajo examen se ajusta a la Constitución, en cuanto solamente pretende precisar el contenido de las actividades que usualmente se encuentran involucradas en lo que se conoce como campaña presidencial.

De especial importancia resulta la precisión de lo que el legislador entiende por promoción política, definida, según se dijo, como *"la divulgación de la propuesta de gobierno o proyecto político del candidato"*, y el señalamiento de que esta actividad forma parte de la campaña electoral. La importancia del anterior desarrollo de la Constitución radica en que hace ver que cualquier actividad de proselitismo político debe responder a un fundamento teórico, a un particular programa de gobierno, específico y diferente de los demás, a fin de que los electores tengan alternativas políticas que los lleven a depositar un verdadero voto de opinión, que refleje su concepción sobre la manera correcta de conducir la acción gubernamental hacia unos determinados fines sociales y no a otros. La madurez política de la nación exige esta presentación programática de las candidaturas que, además, resulta exigida por el modelo participativo de nuestra democracia.

En cualquier caso, en las actividades de campaña, por las razones expuestas en el análisis del artículo anterior, no podrán participar ni brindar apoyo a ninguno de los candidatos los miembros de grupos irregulares al margen de la ley que no se hayan reincorporado plenamente a la vida civil

Por todo lo anterior, el artículo 3° del proyecto será declarado ajustado a la Constitución, en el entendido según el cual las actividades de campaña se realizarán en las mismas condiciones señaladas en el artículo anterior.

d. Artículo 4º. Legislación especial

Conforme al artículo 4°, el Presidente o el Vicepresidente de la República que manifiesten su interés de participar en la campaña presidencial o se inscriban como candidatos en la elección presidencial estarán sujetos a las condiciones que para estos efectos consagra la Constitución Política y la ley estatutaria de manera explícita para ellos, en razón a su doble condición de funcionarios públicos y candidatos.

El examen de la anterior disposición exige recordar que el proyecto de ley estatutaria que ahora es objeto de control de constitucionalidad automático regula de manera general las elecciones presidenciales, y no exclusivamente la posibilidad de reelección inmediata del Presidente de la Republica. En tal virtud, algunas de sus normas son particulares para el caso en que el Presidente o el Vicepresidente participan en la campaña presidencial, y las demás son las reglas generales que regulan las elecciones presidenciales. Así pues, el alcance del artículo 4° no es otro que el de hacer la anterior precisión, es decir, indicar que cuando tales funcionarios participan en la campaña, quedan sujetos a las reglas especiales que para el efecto aparecen tanto en la Constitución, como en la Ley estatutaria.

Ahora bien, la anterior disposición ha generado reparos de inconstitucionalidad por parte de uno de los intervinientes, así como de la Vista Fiscal. En efecto, para uno de los ciudadanos intervinientes[15], la norma que ahora se examina es inconstitucional en cuanto señala que el Presidente o el Vicepresidente de la República *"que manifiesten su interés de participar en la campaña presidencial o se inscriban como candidatos en la elección presidencial"* estarán sujetos a las reglas especiales que regulan tal evento. Lo anterior, por cuanto la redacción no deja claro si el legislador quiso o no distinguir dos momentos diferentes (el de la manifestación del interés y el de la inscripción de la candidatura) a los cuales corresponderían efectos jurídicos diversos. En criterio del interviniente, *"debería bastar la declaración pública por escrito del interés de presentarse como candidato seis (6) meses antes de la votación en primera vuelta para que adquieran vigencia las prohibiciones al Presidente o Vicepresidente durante la campaña presidencial."*

Así mismo, el concepto del Ministerio Público se orienta hacia la inconstitucionalidad de la disposición, al señalar que el artículo 4° del Proyecto debería ser devuelto al Congreso, toda vez que establece que el Presidente o el Vicepresidente de la República *"que manifiesten su interés de participar en la Campaña Presidencial o se inscriban como candidatos en la elección Presidencial"* estarán sujetos a las condiciones establecidas por la Constitución y la Ley para tal evento. Para el señor Procurador, la opción establecida en la norma no existe, y desde el momento mismo de la manifestación hecha por el Presidente o Vicepresidente, éstos deben quedar sometidos a las limitaciones establecidas por el ordenamiento.

Corresponde entonces que la Corte establezca si la ley estatutaria puede llegar a señalar que desde uno u otro momento (manifestación del interés o inscripción de

---

[15] Intervención del ciudadano Alejandro Venegas Franco, Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

la candidatura) resultan aplicables las normas especiales que regulan la candidatura y la campaña del Presiente o el Vicepresidente.

A juicio de la Corte, la norma bajo examen pretende desarrollar de manera concreta el 4° del artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2004, modificatorio del artículo 127 de la Constitución, norma superior que en sus inciso 4° y 5° señala:

> *"Cuando el Presidente y el Vicepresidente de la República **presenten** sus candidaturas, solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de su **inscripción**. En todo caso dicha participación solo podrá darse desde los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de la primera vuelta de la elección presidencial, y se extenderá hasta la fecha de la segunda vuelta en caso de que la hubiere. La Ley Estatutaria establecerá los términos y condiciones en los cuales, antes de ese lapso, el Presidente o el Vicepresidente podrán participar en los mecanismos democráticos de selección de los candidatos de los partidos o movimientos políticos.*
>
> *"Durante la campaña, el Presidente y el Vicepresidente de la República no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del Tesoro Público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal, en los términos que señale la Ley Estatutaria." (Subrayas fuera del original)*

Nótese que esta norma superior menciona dos hechos: la presentación de la candidatura y la inscripción de la misma. A ello se refiere la expresión *"Cuando el Presidente y el Vicepresidente de la República presenten sus candidaturas, solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de su inscripción".* Claramente la norma reconoce que en una fase previa la candidatura es "presentada", y que posteriormente la misma es "inscrita", agregando que solamente a partir de este último momento pueden estos dos funcionarios participar en la campaña electoral.

Visto lo anterior, la Corte encuentra una clara correspondencia entre lo que dispone el artículo 4° del Proyecto bajo examen y la norma superior desarrollada. En efecto, la norma del proyecto habla también del momento de la manifestación del interés del Presidente o el Vicepresidente en participar en la campaña presidencial (presentación de la candidatura) y también de la posterior inscripción de la misma.

Ahora bien, en el artículo 4° bajo examen, la mención de estos dos momentos se hace para establecer que el Presidente o el Vicepresidente de la República que *"manifiesten su interés de participar en la campaña presidencial o se inscriban como candidatos"*, estarán sujetos a las normas especiales que para esos casos consagra la Constitución Política y la ley. Así pues, la duda que sigue y que hacen explicita uno de los intervinientes y la Vista Fiscal es si las normas especiales previstas para esos casos deben operar desde el primer momento

(presentación de la candidatura) o desde el segundo (inscripción de la candidatura).

Al parecer de la Corte, la respuesta emana del propósito mismo de la ley de garantías, definido en su primer artículo, según el cual mediante ella se pretende definir el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral previo a las elecciones presidenciales, de manera especial cuando el Presidente de la República en ejercicio aspire a la reelección inmediata, o el Vicepresidente de la República aspire a la elección presidencial, de forma que, en estos supuestos, quede garantizada la igualdad de condiciones para todos los candidatos que reúnan los requisitos de ley.

Así pues, el propósito legislativo, que viene señalado por la misma Constitución cuando ordena expedir la ley estatutaria que garantice la igualdad electoral, es dar garantías que permitan que el debate democrático previo a la elección presidencial sea equilibrado y transparente, especialmente cuando el Presidente o el Vicepresidente fungen como candidatos, de manera que existan mecanismos jurídicos que impidan que el jefe del ejecutivo utilice sus facultades gubernamentales como un medio para colocarse en una posición ventajosa frente a los demás aspirantes a la primera magistratura del Estado. Por lo anterior, al resolver la duda relativa al momento en que deben empezar a operar las normas especiales previstas para cuando el Presidente aspira a la reelección inmediata, es decir al entrar a resolver si tales normas restrictivas entran a regir cuando él postula o presenta su candidatura, o si se comienzan a aplicar cuando la inscribe formalmente, la Corte encuentra que la interpretación que mejor garantiza los postulados de la democracia es aquella que indica que, en principio, desde que el presidente manifiesta su interés en inscribirse como candidato, deben operar las restricciones previstas en aras de la transparencia y la igualdad electoral. No obstante, esta postura garantista debe acompasarse con criterios de razonabilidad, que atiendan a que la gestión gubernamental no puede paralizarse por completo ni disminuirse durante lapsos temporales exageradamente extensos, ya que las autoridades administrativas deben contar con instrumentos adecuados para el ejercicio de sus funciones en aras del bien común.

En cuanto a la duración de las restricciones establecidas en la ley en aras de la igualdad electoral, la Corte detecta que, en todo caso, el término de aplicación de las normas restrictivas es razonable, pues sólo empieza a correr seis (6) meses antes de la primera vuelta de la elección presidencial, dado que este es el momento a partir del cual el presidente puede hacer explícito en forma solemne su interés en ser reelegido en forma inmediata. En efecto, el artículo noveno del proyecto que ahora se examina dice al respecto lo siguiente:

> *"Artículo 9º. Declaración del Presidente que aspira ser candidato a la elección presidencial. El Presidente o el Vicepresidente de la República que aspiren a la elección presidencial, de conformidad con las calidades establecidas en la Constitución Política, deberán declarar públicamente y por escrito su interés de presentarse como candidatos, seis (6) meses antes de la votación en primera vuelta. Copia del escrito deberá depositarse en la Registraduría Nacional del Estado Civil."*

La interpretación de la norma que se acaba de transcribir pone de manifiesto que el legislador le ha dado importancia a la manifestación pública del presidente en el sentido de aspirar a su reelección inmediata, así como a la manifestación del vicepresidente de aspirar a su elección como Presidente, al punto de llegar a establecer que tal manifestación debe revestirse de la solemnidad de hacerse por escrito depositado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. De esta manera, la lectura armónica de esta disposición y del artículo 4° indican que el legislador le confirió notoria importancia a la expresión del interés del Presidente y del Vicepresidente en la postulación de sus candidaturas, de donde se deduce que tal importancia se concede por los efectos que el legislador previó como consecuencia de tal manifestación, que en sana lógica no pueden ser otros que la inmediata entrada en aplicación de las restricciones de la función gubernamental, previstas en la ley en aras de la igualdad electoral.

Por lo anterior la Corte corrobora que la lectura del artículo 4° que responde al propósito constitucionalmente fijado de la ley de garantías y a su interpretación armónica es aquella que indica que las restricciones legalmente fijadas al ejercicio de la función gubernamental se hacen efectivas desde el momento mismo en que el presidente o el vicepresidente manifiestan su interés en postularse como candidatos, y no desde que inscriben sus candidaturas.

Ahora bien, dado que la norma que se examina ha dado lugar a otro tipo de interpretaciones, pues tanto uno de los intervinientes como la vista fiscal indican que la misma es inexequible por no prever claramente que desde la declaración pública del Presidente o el Vicepresidente del interés en presentarse como candidatos, llevada a cabo seis meses antes de votación en primera vuelta, entren a aplicarse las prohibiciones previstas en la ley, interpretación ésta que no se acomoda al espíritu garantista de la Carta, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 4° del proyecto de ley bajo examen, en el entendido según el cual las restricciones legalmente previstas al ejercicio de la función gubernamental se aplican desde el momento de la manifestación pública por escrito depositado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, hecha por el Presidente o el Vicepresidente respecto de su interés en postularse como candidatos.

En efecto, a partir del momento en que, seis meses antes de la elección presidencial, el Presidente de la República en ejercicio manifieste su aspiración a ser reelegido, éste adquiere la doble condición de ser el primer mandatario de todos los colombianos y al mismo tiempo candidato, situación real que se oficializará cuando sea formalmente inscrito por un partido, movimiento o grupo de ciudadanos. De esta doble condición se derivan dos efectos jurídicos. Primero, el presidente continua ejerciendo plenamente sus funciones públicas en beneficio de todos los colombianos. Segundo, en aras de la igualdad, las atribuciones que tiene como Presidente no pueden ser empleadas para promover su candidatura personal. Ello implica que existe de un lado una separación entre sus funciones como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, las cuales puede seguir adelantando según el mismo lo estime apropiado, y de otro lado sus actividades de proselitismo político como candidato que aspira a ser reelegido, en las cuales no

puede utilizar las ventajas de su alta investidura. Lo anterior, a juicio de esta Corporación, implica lo siguiente:

(i) A partir de los seis meses anteriores a la fecha de la elección presidencial, no se pueden destinar ni usar los bienes propios de las funciones públicas, para las actividades de proselitismo político. Así, por ejemplo, tales actividades de proselitismo podrán realizarse libremente sólo desde una sede diferente al Palacio de Nariño. Sin embargo, el Presidente de la República sí puede continuar usando los bienes destinados a garantizarle su seguridad en cualquier lugar del territorio nacional, así como el Estado también le debe brindar a los demás candidatos presidenciales protección para ellos y sus campañas en cualquier lugar del país.

(ii) A partir de esa fecha, tampoco se pueden usar los privilegios de acceso oficial a la televisión y la radio. Es decir, no se pueden utilizar los canales institucionales para divulgar actos de gobierno. Además, tampoco se puede interrumpir la programación de televisión para transmitir discursos presidenciales durante el lapso de 60 días previsto en el artículo 22. Ello no impide, por supuesto, que todas las actividades de Gobierno se sigan realizando normalmente por el Presidente de la República según lo que él mismo estime adecuado, y que los medios de comunicación informen libremente sobre tales actividades. Por ejemplo, los consejos comunitarios se pueden continuar realizando donde y cuando el Presidente lo considere apropiado, pero sobre éstos sólo pueden informar los medios de comunicación libremente, no el canal institucional.

(iii) En el mismo sentido, durante ese mismo lapso de seis meses, la publicidad institucional del Estado puede continuar, pero sometida a dos restricciones: dicha publicidad estatal no puede ser aumentada durante ese lapso, para evitar ventajas en la divulgación del proyecto político de uno de los candidatos; además, la publicidad del Estado no se podrá utilizar como propaganda política de los candidatos o partidos o movimientos políticos o sociales.

En síntesis, las restricciones o prohibiciones que resulta razonable aplicar desde cuando estos funcionarios anuncien su voluntad de ser candidatos, dos meses antes del inicio formal de la campaña, serían las contenidas en los artículos 25,26,27,29,30,31, 32, 33, 38 y 40 del Proyecto de Ley.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, en la parte resolutiva de la presente decisión se declarará la exequibilidad del artículo 4°, en el entendido según el cual la manifestación de interés es la regulada en el artículo 9º, y que, desde ese momento, el Presidente o el Vicepresidente quedan sujetos a las restricciones y prohibiciones contenidas en los artículos 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 38, y 40 del Proyecto de Ley.

4.2 TITULO II. Reglamentación especial de la campaña presidencial

A. Capitulo I

a. Artículo 5º. Selección de candidatos a la Presidencia por parte de los partidos, movimientos políticos o alianzas.

El artículo 5° y los subsiguientes hasta el 36 integran el Título II del Proyecto, relativo a la *"Reglamentación Especial de la Campaña Presidencial"*. El Capítulo Primero de este Título se refiere al tema de la *"Selección de Candidatos"*, y comprende los artículos 5° y 6°.

El artículo 5° en su primer inciso señala que el Consejo Nacional Electoral dispondrá lo pertinente para que todos los partidos, movimientos políticos o alianzas que deseen realizar consultas populares para la escogencia de su candidato, las adelanten en todo el territorio nacional. Por su parte, el inciso segundo de la misma disposición indica que el proceso de selección de los candidatos corresponde a la autonomía interna de los partidos y movimientos políticos, quienes podrán decidir en todo momento en su convención, congreso o asamblea general si este proceso se adelanta mediante consulta popular u otro mecanismo democrático de selección interna.

Al parecer de la Corporación, que coincide en ello con los intervinientes y con la vista fiscal, el artículo 5° del proyecto de ley estatutaria bajo examen no presenta reparo de constitucionalidad alguno, limitándose a desarrollar adecuadamente los artículos 108 inciso 2°[16], y 265 inciso 10°[17] de la Constitución.

En tal virtud, en la parte resolutiva de la presente sentencia, la Corte declarará la exequibildiad del mencionado artículo 5º.

b. Artículo 6º.Participación del Presidente y el Vicepresidente en los mecanismos de selección de candidatos de los partidos o movimientos políticos.

Conforme a lo regulado por el inciso 1° del artículo 6° del Proyecto de ley estatutaria que ocupa la atención de la Corte, *"el Presidente y el Vicepresidente de la República cuando aspiren a la elección presidencial, podrán participar en los mecanismos de selección de candidatos de los partidos o movimientos políticos."*

Agrega el segundo inciso del mismo artículo que *"cuando el Presidente o el Vicepresidente, respectivamente, se sometan a consultas populares, asambleas, congresos o convenciones de partidos o movimientos políticos, podrán realizar proselitismo político para dicha elección durante el (1) mes anterior a la realización del evento, si así lo decide. Durante el período de campaña, el*

---

[16] En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones.

[17] **ARTICULO 265.** El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales:
...
10. Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos.

Presidente o el Vicepresidente, respectivamente, quedará sujeto a las regulaciones que contempla la presente ley para los períodos de campaña presidencial. Los demás candidatos a dicha elección, dispondrán del mismo tiempo para realizar su campaña, de acuerdo con las regulaciones internas de sus partidos."

Finalmente, el tercer inciso del artículo 6° dispone que *"en cualquier momento, el Presidente de la República podrá asistir a eventos internos de los partidos o movimientos políticos, o movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, e incluso participar en aquellos eventos en los cuales se decidan las reglas de juego para la selección de candidatos o se adopten decisiones sobre el candidato oficial de dicho partido o movimiento, o se seleccione o elija el mismo."*

Así pues, el primer inciso de la disposición se limita a reconocer el derecho que les asiste al Presidente y al Vicepresidente para participar en los mecanismos de selección de candidatos de los partidos o movimientos políticos a que pertenecen; el segundo define que en caso de que decidan hacer uso de este derecho presentándose como precandidatos podrán adelantar una campaña especial para tal efecto, que tendrá una duración máxima de un mes anterior a la realización del evento, término durante el cual se aplicarán las mismas normas especiales aplicables a dichos funcionarios cuando, como candidatos inscritos, participan en la campaña para las elecciones presidenciales. Y, finalmente, el inciso tercero reconoce el derecho de estos mismos funcionarios, actuando no ya como precandidatos sino como simples militantes, a asistir en cualquier tiempo a los eventos internos de sus partidos o movimientos políticos, incluso si dentro de ellos se adoptan reglas para la selección del candidato, o se selecciona el candidato.

Algunos de los intervinientes y también la Vista Fiscal presentan objeciones de inconstitucionalidad respecto de esta disposición. Así, la Defensoría[18] aduce que la facultad de participar en los mecanismos de selección de candidatos corresponde a una intromisión indebida en los asuntos internos de los partidos políticos, y que la intervención del Presidente, tanto en la elección de candidatos como en la determinación de las reglas del juego para la selección de los mismos, distorsiona el derecho de los ciudadanos de constituir partidos políticos sin limitación alguna (artículo 40, numeral 3, C.P.), salvo que se entienda que estos derechos los tiene el presidente en relación exclusiva con su propio partido o con los grupos de partidos que respaldan su aspiración, pues de otra manera se llegaría a desvirtuar el derecho a la oposición consagrado en el artículo 112 constitucional. Adicionalmente, el inciso 3º del artículo 6°, en cuanto no restringe en el tiempo la facultad de intervención presidencial, resulta desproporcionado.

De otro lado, la misma interviniente estima que el artículo bajo examen desconoce además el literal f) del artículo 152 de la Constitución, puesto que en éste se señaló que la ley de garantías electorales debería buscar *"la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República"* y, con las

[18] Intervención de Karin Irina Kuhfeldt Salazar, como ciudadana colombiana y Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales.

facultades de intervención del Presidente dentro de los partidos políticos tal igualdad no se logra, antes bien, la desigualdad natural que se presenta por el hecho de que uno de los candidatos sea presidente en el momento de la contienda electoral, se agrava.

Por su lado, el Ministerio Público arguye que el artículo 6° del Proyecto bajo examen no es claro en cuanto al término que tienen el Presidente y Vicepresidente para participar en la consulta interna de su partido. La norma, sostiene, permite una *"pre-campaña política"* sin la aplicación de las medidas establecidas en la Ley. A su parecer, desde que el Presidente se presente a dicha consulta, ha hecho una declaración pública de participar en las elecciones, razón por la cual debe aplicársele todas las restricciones.

Por otro lado, la Vista Fiscal afirma que no puede otorgarse un término igual de un mes a los candidatos y al Presidente en ejercicio para la realización del proselitismo al interior del partido, toda vez que debe bastar que éste último manifieste su intención de hacerse reelegir.

Visto lo anterior, corresponde a la Corte definir si el artículo 6° del proyecto, o alguno de sus apartes, (i) tolera una intromisión indebida del presidente o el vicepresidente en los asuntos internos de partidos o movimientos que no sean los suyos, distorsionando el derecho de los ciudadanos de constituir partidos políticos sin limitación, y desvirtuando el derecho a la oposición consagrado en el artículo 112 constitucional; (ii) si dicha norma es desproporcionada por no restringir en el tiempo la facultad de intervención presidencial, permitiendo una "pre-campaña política" sin la aplicación de las medidas establecidas en la Ley; o (iii) si de alguna manera obstaculiza "la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República". Pasa la Corte a hacer el examen respectivo, para lo cual procederá a estudiar por separado cada uno de los tres incisos del artículo 6°, frente a los reproches de inconstitucionalidad que han sido aducidos por los intervinientes y la Vista Fiscal :

En cuanto al inciso primero del artículo 6°, entiende la Corte que la disposición se limita a reconocer el derecho que les asiste al Presidente y al Vicepresidente para participar en las consultas partidistas, derecho implícitamente reconocido por el artículo 127 de la Constitución Política, en su nueva redacción tras la reforma introducida por el artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2004.

En efecto, el inciso cuarto de dicho artículo 1°, se recuerda, es del siguiente tenor:

> *"Cuando el Presidente y el Vicepresidente de la República presenten sus candidaturas, solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de su inscripción. En todo caso dicha participación solo podrá darse desde los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de la primera vuelta de la elección presidencial, y se extenderá hasta la fecha de la segunda vuelta en caso de que la hubiere.* ***La Ley Estatutaria establecerá los términos y condiciones en los cuales, antes de ese lapso, el Presidente o el Vicepresidente podrán participar en los mecanismos democráticos de selección de los***

candidatos de los partidos o movimientos políticos." *(Negrillas y subrayas fuera del original)*

Nótese cómo el aparte resaltado expresamente se refiere a que antes del tiempo dentro del cual puede darse la intervención del presidente o del vicepresidente en la campaña electoral para la presidencia en su condición de candidatos inscritos, estos funcionarios pueden participar en los mecanismos democráticos de selección de los candidatos de los partidos o movimientos políticos, es decir, en las llamadas consultas de los partidos con miras a la selección de candidatos.

Como se ve, el inciso 1° del artículo 6° se limita a reconocer este derecho en cabeza de los referidos funcionarios que aspiren a postularse como candidatos.

Respecto de lo dispuesto en el inciso segundo, la Corte observa que señala las siguientes medidas tendientes a asegurar la igualdad electoral cuando el Presidente y el Vicepresidente decidan participar como precandidatos en las consultas internas de los partidos o movimientos políticos, que tengan por objeto escoger el candidato oficial de los mismos:

a) El *"proselitismo político"* para dicha elección, es decir para la escogencia interna del candidato del partido, sólo podrá llevarse a cabo *"durante el (1) mes anterior a la realización del evento"*, es decir, un mes antes de la consulta popular, la asamblea, el congreso o la convención del partido o movimiento político respectivo al que pertenezca el presidente o el vicepresidente. (Art. 6° in 2°)

b) Durante este mes, el Presidente o el Vicepresidente quedan sujetos a las regulaciones especiales diseñadas para ellos cuando intervienen como candidatos en campaña presidencial. (Art. 6° in 2°)

c) Los demás precandidatos disponen del mismo tiempo de un mes *"para realizar su campaña, de acuerdo con las regulaciones internas de sus partidos"* (Art. 6° in 2°)

Visto lo anterior, y frente a la opinión del Procurador para quien el artículo 6° resulta desproporcionado por no restringir en el tiempo la facultad de intervención presidencial en la selección del candidato, o en lo referente al reproche suyo que afirma que la norma permite una *"precampaña política"* sin la aplicación de las medidas establecidas en la Ley, o aquel otro cargo presentado por la Defensoría conforme al cual la disposición obstaculiza *"la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República"*, la Corte encuentra lo siguiente:

No es cierto que no se restrinja en el tiempo la facultad de intervención presidencial, ni tampoco que se permita una *"precampaña política"* sin la aplicación de las medidas establecidas en la Ley para asegurar la igualdad electoral. Todo lo contrario, la norma sí fija un límite temporal de un mes para la intervención presidencial en la precampaña política, y sí establece que dentro de dicho lapso se apliquen al presidente o al vicepresidente que actúen como

precandidatos las mismas reglas que, con miras a garantizar la igualdad electoral, se prevén en el caso en que dichos funcionarios sean candidatos a la elección presidencial. Por lo mismo, por este aspecto no puede hablarse de que la norma bajo examen obstaculice tal igualdad entre los candidatos. Por tal razón, los reproches de inconstitucionalidad que en este sentido formulan la Defensoría y la Procuraduría no se fundan en razones ciertas, en cuanto no tienen en cuenta lo que la disposición atacada realmente prescribe.

En cuanto a la apreciación de la Vista Fiscal según la cual no puede otorgarse un término igual de un mes a los demás precandidatos y al Presidente en ejercicio para la realización del proselitismo al interior del partido, la Corte estima que le asiste razón al señor Procurador. Justamente, si el propósito de la ley es lograr la igualdad electoral, dicha restricción temporal para hacer campaña al interior del partido debe cobijar solamente al presidente candidato, que es quien se encuentra por este aspecto en una posición ventajosa que resulta necesario compensar. Además, obsérvese cómo sobre este asunto la Constitución en su artículo 127 prescribe que *"La Ley Estatutaria establecerá los términos y condiciones en los cuales, antes de ese lapso, el Presidente o el Vicepresidente podrán participar en los mecanismos democráticos de selección de los candidatos de los partidos o movimientos políticos."* Es decir, la ley debe ocuparse de definir los términos en los cuáles el Presidente o el Vicepresidente participarán en los mecanismos de selección de candidatos, pero no los términos en los cuales los demás precandidatos lo pueden hacer, asunto que corresponde a la decisión de cada partido según su reglamento interno. En tal virtud, la expresión *"Los demás candidatos a dicha elección, dispondrán del mismo tiempo para realizar su campaña, de acuerdo con las regulaciones internas de sus partidos"* contenida en el segundo inciso del artículo 6° será declarada inexequible.

Por último, el inciso final del artículo sexto regula el evento en que el presidente decide participar, ya no como precandidato sino como militante de un partido, movimiento o grupo de ciudadanos, en eventos internos de los mismos, incluso si en esas oportunidades se deciden las reglas de juego para la selección de candidatos o se adoptan decisiones sobre el candidato oficial de dicho partido o movimiento, o se seleccione o elija el mismo.

Para la Defensoría este inciso resultaría inconstitucional en cuanto toleraría una intromisión indebida y desproporcionada del Presidente en los asuntos internos de los partidos políticos, distorsionando el derecho de los ciudadanos de constituir partidos políticos sin limitación, y desvirtuando el derecho a la oposición consagrado en el artículo 112 constitucional.

Al respecto, para la Corte la redacción de la disposición es clara y acorde con lo previsto en el artículo 127 de la Constitución, tal como fue reformado por el Acto Legislativo 02 de 2002, conforme al cual el legislador estatutario debe establecer los términos y condiciones en los cuales, antes del lapso de los cuatro meses de la campaña presidencial, *"el Presidente o el Vicepresidente podrán participar en los mecanismos democráticos de selección de los candidatos de los partidos o movimientos políticos*." Claramente se observa que constituyente autorizó la participación de estos funcionarios en dichos procesos.

Dada esta permisión constitucional, se tiene que la norma bajo examen no desconoce la Carta fundamental, sino que regula el ejercicio de un derecho por parte del Presidente y el Vicepresidente.

Con fundamento en lo expuesto, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 6º del proyecto de ley bajo examen, salvo la expresión *"Los demás candidatos a dicha elección, dispondrán del mismo tiempo para realizar su campaña, de acuerdo con las regulaciones internas de sus partidos"* contenida en el segundo inciso, que como se dijo, será declarada inexequible.

B. Capítulo II. Inscripción de candidaturas

a. Artículo 7º. Derecho de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República

Conforme al inciso primero del artículo 7°, "*los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, podrán inscribir, individualmente o en alianzas, candidato a la Presidencia de la República. La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos, por el respectivo representante legal del partido o movimiento."*

Respecto de este inciso, ni los intervinientes ni la Vista Fiscal presentan objeciones de inconstitucionalidad. A juicio de la Corte, constituye un adecuado desarrollo de los incisos 2° y 3° del artículo 108 de la Constitución Política, que rezan así:

> *"Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.*
>
> *"Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue."*

Como puede apreciarse, la única diferencia entre la redacción del texto superior y el texto del proyecto de ley estatutaria radica en que este último permite la inscripción de candidatos a la Presidencia de la República por parte de alianzas entre los partidos y movimientos, posibilidad a la que no se refiere la norma constitucional. Empero, la Corte no encuentra reparo de constitucionalidad en ello.

En efecto, debe tenerse en cuenta que el propósito central de la reforma constitucional adelantada mediante el Acto Legislativo 01 de 2003 (Reforma Política) fue la modernización y **fortalecimiento** de los partidos y movimientos políticos, ante el carácter personalista y excesivamente fragmentario que venía acusando la actividad política en ese momento histórico. En este orden de ideas, las reformas emprendidas consistieron en la modificación del sistema electoral, el establecimiento de umbrales mínimos de votación para participar en la asignación

de las curules, el requisito de cierto respaldo popular para el reconocimiento de la personería jurídica a los partidos y movimientos políticos o para el reconocimiento del derecho de inscripción de candidatos a los grupos sociales, la figura de las listas y candidatos únicos de los partidos, movimientos y grupos postulantes de aspirantes a los cargos de elección popular, etc. En resumen, dicha reforma pretendió lograr que los candidatos y las listas postulados para las campañas electorales tuvieran un respaldo popular demostrado, a fin de lograr el agrupamiento ciudadano en torno de partidos, movimientos o grupos fuertes.

Siendo lo anterior así, resulta obvio que la inscripción de candidatos presidenciales por parte de coaliciones o alianzas partidistas o de movimientos políticos con personería jurídica secunda el espíritu de la Constitución tras la mencionada reforma.

Dispone el inciso segundo del artículo 7° que *"(l)os movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos tendrán derecho a inscribir candidato a la Presidencia de la República" y que para estos efectos, "dichos movimientos y grupos acreditarán ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, un número de firmas equivalente al tres (3%) del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República."*

La norma no fue objeto de reparos de inexequibilidad dentro del presente expediente, y la Corte observa que su propósito es desarrollar, respecto de las elecciones presidenciales, los inciso 4° y 5° del artículo 108 superior, cuyo texto es el siguiente:

> *"Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.*
>
> *"La ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos."*

Ahora bien, lo que hace el legislador estatutario en el inciso bajo examen no es otra cosa que establecer estos requisitos de seriedad para el caso en que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos sin personería jurídica inscriban candidatos a la Presidencia de la República, evento en el cual les es exigido avalar la inscripción con un número de firmas equivalente al tres (3%) del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República.

La norma que se examina busca asegurar el cumplimiento de un apoyo popular mínimo, lo cual resulta acorde con el espíritu del Acto Legislativo 01 de 2003 (Reforma Política), que como es sabido persiguió que los candidatos y las listas que se postularan a las elecciones contaran con un demostrado respaldo popular, a fin de evitar la excesiva fragmentación de la actividad política.

La manera de asegurar este respaldo popular mínimo, que consiste en la exigencia de un número de firmas que avalen la nominación, se asemeja al método que la Constitución establece para la verificación del respaldo popular necesario para la obtención de personería jurídica por parte de los partidos,

movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. En efecto, para este propósito la Carta exige haber obtenido votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado.

El número de firmas que se señala resulta razonable (tres por ciento (3%) del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República), pues se trata de un porcentaje relativo a los comicios presidenciales y no congresuales, por lo cual es adecuado a las circunstancias. Si bien se señala un porcentaje superior en un punto al apoyo popular exigido para el reconocimiento de personería jurídica (votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado), la mayor exigencia se justifica por dos razones: (i) por tratarse de elecciones presidenciales que convocan menos número de candidatos en circunscripción nacional para proveer un sólo cargo, y el de mayor jerarquía entre los de esa naturaleza dentro del Estado, lo cual exige mayor seriedad en las postulaciones; y (ii) al tratarse de la postulación hecha por movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos sin personería jurídica, la falta de una organización jurídica interna estable amerita la mayor exigencia de un respaldo popular más nítido, en garantía de la seriedad de la postulación.

Por último, en cuanto al número de firmas a que equivale el tres (3%) del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República, la Corte detecta que tal 3% equivale, para las elecciones de 2006, a cerca de trescientas cincuenta mil (350.000) firmas.

A la anterior conclusión llega a partir de los antecedentes del proyecto de ley bajo examen, y en particular de la discusión en el Senado del artículo 7º . En ese momento, al sopesar qué porcentaje de votos debía elegirse como parámetro de exigencia de las firmas que deben avalar la candidatura postulada por grupos significativos de ciudadanos, se dijo lo siguiente:

> "Hoy en día Senador Holguín se estaba hablando de que el 4%, es decir, casi 411 mil votos estarían avalando a los candidatos presidenciales, lo que yo estoy proponiendo es que se suba al 5%, es decir, que se suba a 562.450 firmas para que de esta manera podamos blindar y la seriedad de los candidatos presidenciales sea mucho más serio que antaño.
>
> "…
>
> "Con la venia de la Presidencia y del Orador, interpela el honorable Senador Carlos Holguín Sardi:
>
> "Sí honorable Senador, le quiero explicar además esto: Este requisito que se está rebajando del cuatro por ciento al tres por ciento es para inscribir candidatos con firmas.

> "Que es lo razonable, el cuatro, el cinco o el tres, la opinión que prevaleció en el acuerdo era facilitarle a candidatos con muy importante imagen nacional que no tienen partido que puedan recoger 350 mil firmas e inscribirse, 350 mil o algo así…"[19]

Así pues, la Corte aprecia que el legislador sopesó el número de firmas que un porcentaje del 3, 4 o 5% de los votos válidos depositados en las anteriores elecciones presidenciales representaba, encontrando razonable el del tres por ciento (3%), obrando razonadamente dentro del marco de sus facultades.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte declarará la exequibilidad de este inciso del artículo 7º.

Dispone el inciso tercero que las firmas a que se refiere en inciso anterior *"deberán acreditarse ante la Registraduría General del Estado Civil por lo menos treinta (30) días antes de iniciar el periodo de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República." Así mismo, indica que "(e)sta entidad deberá certificar el número de firmas requerido ocho (8) días antes de iniciarse el citado periodo de inscripción de candidatos."*

La anterior disposición tiene un carácter meramente instrumental, que regula razonablemente la manera, el tiempo y la autoridad competente para acreditar en debida forma el cumplimiento del requisito de respaldo popular mínimo a que se refiere el inciso anterior. La Corte no encuentra en ella reparo de constitucionalidad alguno, y así lo declarará en la parte resolutiva de la sentencia.

Por todo lo anterior, el íntegro artículo 7° será declarado exequible.

b. Artículo 8º. Período de inscripción a la Presidencia de la República.

Dispone el primer inciso del artículo 8° que la inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República con su fórmula vicepresidencial se iniciará con cuatro (4) meses de anterioridad a la fecha de votación de la primera vuelta de la elección presidencial y se podrá adelantar durante los treinta (30) días siguientes.

En relación con la anterior disposición, el Partido Liberal Colombiano, por conducto de su director único, doctor Cesar Gaviria Trujillo, presenta objeciones de inconstitucionalidad. A su parecer, la Constitución reconoce a los partidos el derecho a organizarse democráticamente, y señala que podrán celebrar consultas populares internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas. No obstante lo anterior, el artículo 8°, al fijar un periodo de inscripción de candidaturas para Presidente que termina antes de la realización de las elecciones para Congreso, hace imposible que una organización política "escoja libremente entre las dos opciones relacionadas con la oportunidad de celebración de la Consulta que establece la Constitución, viéndose obligada, en cambio, a

---

[19] Acta número 47, de la plenaria del Senado del 8 de junio de 2005, Gaceta del Congreso 428 del 15 de julio de 2005.

acogerse a una fecha distinta de la elección de corporaciones públicas, fijada por el Consejo Nacional Electoral." En efecto, si se tiene en cuenta que la elección presidencial se realizará el último domingo de mayo, la inscripción se cerraría el último día del mes de febrero, es decir algunos días antes de las elecciones para Congreso de la República, la cual se verificará el próximo 12 de marzo. "Por lo que resultaría imposible que los Partidos Políticos escojan su candidato a la Presidencia en una consulta popular a realizarse de manera coincidente con dicha elección."

Por lo anterior, dice el doctor Gaviria Trujillo, resultan desconocidos los artículos 107 superior, que otorga a los partidos la opción de celebrar consultas populares internas que coincidan con las elecciones a corporaciones públicas, así como los cánones 1º, 2º y 95 numeral 9, *ibidem*, que señalan el derecho a la participación política, amén del 40, que desarrolla el derecho al voto, el cual no se podría ejercer para consultas internas, y el 265 que le atribuye al Consejo Nacional Electoral la función de colaborar para la realización de las consultas internas.

Por su parte, la vista fiscal estima que el inciso 1° del artículo 8° resulta violatorio del derecho a la igualdad, al señalar un término igual al Presidente y a los demás candidatos y para la inscripción de candidaturas.

Así pues, corresponde a la Corte definir si de lo regulado por el inciso 1° del artículo 8° se desprende la imposibilidad de ejercer el derecho constitucionalmente reconocido a los partidos de adelantar consultas para la selección de su candidato a la presidencia, en la misma fecha en que tienen lugar las elecciones para corporaciones públicas. De igual manera, debe establecer si desconoce el derecho a la igualdad electoral que el Presidente de la República que desee postular su nombre como candidato a las elecciones presidenciales tenga el mismo término que los demás candidatos para inscribir su candidatura.

En cuanto a primero de estos dos reproches de inconstitucionalidad, la Corte observa lo siguiente:

El artículo 8° del proyecto de ley que se revisa no se refiere a las fechas concretas en las cuales deben desarrollarse las elecciones para Congreso o para Presidente de la República. No obstante, la acusación que formula el Partido Liberal se fundamenta en que, dadas las fechas en que se llevarán a cabo dichas elecciones (segundo domingo de marzo[20] y último domingo de mayo[21], respectivamente) y el período establecido en el artículo 8° acusado para inscribir la candidatura presidencial (dicho período se inicia con cuatro (4) meses de anterioridad a la fecha de votación de la primera vuelta de la elección presidencial y se podrá adelantar durante los treinta (30) días siguientes, es decir corre entre el 28 de enero y el 28 de febrero), en la práctica no sería posible que la consulta popular para designar el candidato presidencial del partido se llevara a cabo en la misma jornada de la elección congresual (12 de marzo).

Observa la Corte que las fechas en las cuales se deben llevar a cabo las

---

[20] 12 de marzo de 2006
[21] 28 de mayo de 2006

elecciones presidenciales son señaladas por el artículo 207 del Decreto 2241 de 1986 o Código Electoral, cuyo tenor es el siguiente:

> *"Las elecciones para integrar corporaciones públicas se realizarán el segundo domingo del mes de marzo del respectivo año y las de Presidente de la República el último domingo del mes de mayo siguiente"*[22]

Por su parte, el artículo 88 del mismo Decreto 2241 de 1986, modificado por el artículo 4° de la Ley 62 de 1988, dispone que *"(el) término para la inscripción de candidatos a la Presidencia de la República, (vence) a las seis (6) de la tarde al primer lunes del correspondiente mes de abril".* (Paréntesis fuera del original)

En desarrollo de las anteriores disposiciones, la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió la Resolución 462 de 2005, mediante la cual se estableció el calendario electoral que contiene las diferentes etapas preclusivas y actividades que se deben desarrollar para el proceso de elección de congresistas que se llevará a cabo el día 12 de marzo de 2006, así como la Resolución 1579 del mismo año, mediante la cual se definió el calendario de las diferentes etapas preclusivas y actividades que se deben desarrollar para el proceso de elección de la fórmula Presidente y Vicepresidente de la República que se llevará a cabo el día 28 de mayo de 2006.

Aprecia la Corte que esta última Resolución señala que lunes 3 de abril de 2006 a las seis de la tarde (6.00 P.M.) vence el término de inscripción de candidatos en fórmula para Presidente y Vicepresidente de la República.

De todo lo anterior la Corte concluye lo siguiente: si bien el artículo 8° bajo examen no se refiere a las fechas concretas en las cuales deben desarrollarse las elecciones para Congreso o para presidente de la República, pues sólo indica cuál es el término dentro del cual pueden ser inscritos los candidatos para las elecciones presidenciales y vicepresidenciales, el juego de esta norma y de lo dispuesto por el Código Nacional Electoral en lo relativo a las fechas en las cuales deben llevarse a cabo las elecciones congresuales sí produce el resultado que denuncia el doctor Gaviria Trujillo, es decir sí impide que los partidos o movimientos políticos puedan celebrar consultas populares internas que coincidan con las elecciones a corporaciones públicas, situación esta que pugna claramente con lo dispuesto por el artículo 107 de la Constitución, conforme al cual los partidos y movimientos políticos, *"(p)ara la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos".*

Por lo anterior, el artículo 8° bajo examen no puede considerarse exequible, sino en el entendido según el cual cuando los partidos o movimientos políticos opten por escoger candidatos de conformidad con el inciso tercero del artículo 107 de la Constitución, se aplicará para la inscripción del candidato el término consagrado

---

[22] Esta norma que había sido subrogada por el artículo 1º de la Ley 84 de 1993 recobró su vigencia, al ser éste último declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-145 de 1994.

en las normas electorales vigentes, normas que a la fecha de la presente decisión están contenidas en el artículo 88 del Decreto 2241 de 1986 o Código Electoral, modificado por el artículo 4° de la Ley 62 de 1988, en armonía con el artículo 1° de la Resolución 1579 de 2005 emanada de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que disponen que el término para la inscripción de candidatos a la Presidencia de la República, vence a las seis (6) de la tarde el primer lunes del correspondiente mes de abril.[23]

Ahora bien, en cuanto el derecho de los partidos y movimientos políticos de celebrar consultas populares o internas que coincidan con las elecciones a corporaciones públicas es tan solo una opción, pues así se deduce de la simple lectura del artículo 107 constitucional, la Corte aclara que dichas consultas populares pueden llevarse a cabo en fechas que no coincidan con dichas elecciones. En efecto, así emana con toda claridad del texto superior, que al respecto indica literalmente que los partidos y movimientos políticos, *"(p)ara la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas <u>que coincidan o no</u> con las elecciones a corporaciones públicas".* (Negrillas fuera del original)

Por último, en cuanto a la apreciación de la vista fiscal según la cual resulta discriminatorio el señalamiento de un término igual al Presidente y a los demás candidatos y para la inscripción de candidaturas, la Corte no considera que dicho reparo sea procedente como vicio de inconstitucionalidad. Lo anterior por cuanto, como se dijo arriba, la presente ley tiene por objeto establecer las garantías para que el presidente candidato no abuse de la posición dominante que el cargo que ocupa le confiere, en todo aquello que tiene que ver con el uso de los recursos públicos, la facultad de nominación, la facultad de celebración de contratos, la utilización del espectro electromagnético, etc. Pero no puede evitar que el candidato presidente, en igualdad de circunstancias temporales con demás aspirantes a la Presidencia, tenga la oportunidad de exponer su programa de gobierno para el cuatrienio siguiente. Por ello, es menester que pueda inscribirse como candidato al tiempo con ellos, y disponer del mismo tiempo de campaña que a ellos se les reconoce. Recuérdese que conforme lo dispone el artículo 127 superior, *"Cuando el Presidente y el Vicepresidente de la República presenten sus candidaturas, solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de su inscripción.*

Conforme a lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 8°, *"(l)as inscripciones podrán modificarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de la inscripción."*

La Corte no encuentra motivo de inconstitucionalidad en lo prescrito por este inciso, que otorga un margen de libertad a los partidos y movimientos políticos y a los grupos de ciudadanos, para modificar la propuesta sobre fórmula presidencial y vicepresidencial que inscriben. Se trata de un plazo breve, dentro del cual puede ejercerse esta opción, lo cual asegura que pasado el mismo la propuesta sea inmodificable y adquiera las condiciones de seguridad y estabilidad que le dan al debate electoral la seriedad que amerita, más tratándose de la

[23] Lunes 3 de abril de 2006

elecciones para la provisión de la primera magistratura del Estado.

Por su parte el parágrafo de la misma disposición indica que *"(l)a Registraduría Nacional del Estado Civil reglamentara la materia".*

La norma confiere a la Registraduría una potestad reglamentaria en relación con el derecho de los partidos, movimientos y grupos a modificar la inscripción de la candidatura. Al respecto, debe recordarse que la jurisprudencia ha reconocido a las autoridades electorales ciertas competencias residuales y subordinadas de reglamentación, de acuerdo con la ley y con el reglamento, en relación con aquellos aspectos meramente técnicos y operativos cuyo desarrollo es indispensable para el cabal cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución les atribuye. Dicha competencia, ha explicado la Corte, es residual y subordinada, en cuanto no puede desconocer la competencia que, en materia de potestad reglamentaria, la Constitución atribuye al Presidente de la República. Por lo tanto, sólo recae sobre aspectos que, por su carácter puramente técnico y operativo, no hayan sido reglamentados por el Presidente de la República; también se trata de una competencia *subordinada*, porque no puede contrariar los reglamentos que en el ámbito de su competencia haya expedido el Presidente de la República[24]. Así entendidas, las competencias reglamentarias otorgadas por la norma bajo examen, no contradicen la Constitución.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, en la parte resolutiva de la presente decisión se declarará la exequibilidad del artículo 8°, en el entendido según el cual cuando los partidos o movimientos políticos opten por escoger candidatos de conformidad con el inciso tercero del artículo 107 de la Constitución, se aplicará para la inscripción del candidato, el término preclusivo consagrado en las normas electorales vigentes, que actualmente disponen que dicho plazo **vence a las seis (6) de la tarde el primer lunes del correspondiente mes de abril[25].**

c. Artículo 9°. Declaración del Presidente que aspira ser candidato a la elección presidencial

Dispone el artículo noveno que el Presidente o el Vicepresidente de la República que aspiren a la elección presidencial, de conformidad con las calidades establecidas en la Constitución Política, deberán declarar públicamente y por escrito su interés de presentarse como candidatos, seis (6) meses antes de la votación en primera vuelta. Agrega que copia del escrito deberá depositarse en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

A juicio del señor Procurador, la anterior disposición establece un trato preferencial para el Presidente de la República, es decir le confiere una ventaja frente a los demás candidatos, pues aunque la declaratoria del interés en participar en el debate electoral se haya hecho seis meses antes de la fecha de la primera vuelta, las restricciones establecidas por la ley para el presidente

---

[24] Ver, sentencia C-307 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán sierra, Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar Gil.
[25] Lunes 3 de abril de 2006

candidato se aplican sólo cuatro meses antes de la primera vuelta, es decir durante la campaña electoral.

Al parecer de la Corporación, la norma que ahora estudia distingue, como también lo hace la Constitución, entre el momento de la presentación de la candidatura y el de la inscripción de la misma. Recuérdese que el artículo 127 superior en su nueva redacción tras el Acto Legislativo 02 de 2004 indica que *"Cuando el Presidente y el Vicepresidente de la República presenten sus candidaturas, solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de su inscripción"*, con lo cual claramente diferencia entre el momento de la presentación de la candidatura y el de la inscripción de la misma. Lo anterior obedece a la posibilidad que existe de que el presidente se postule como precandidato, sujeto a la escogencia de su partido como candidato oficial.

La Corte no encuentra objeción alguna de inconstitucionalidad a lo dispuesto en el artículo 9º en lo relativo a la necesidad de que se lleve a cabo una manifestación pública y solemne por parte del Presidente o el Vicepresiedente de la República de su interés de presentarse como candidatos, seis meses antes de la votación en primera vuelta, pues el adecuado desarrollo de una democracia que permite la consulta interna de los partidos, movimientos y grupos políticos para la selección de sus candidatos, y a la vez la reelección presidencial inmediata, exige que si el primer mandatario o el vicepresidente desean postular sus nombres para la siguiente contienda electoral para proveer esos mismos cargos, lo hagan saber no sólo a su partido, para los anteriores efectos de la consulta, sino a la Nación en general y a los posibles contendores de otros partidos, como un modo de satisfacer el derecho de los ciudadanos a la información sobre un dato que es públicamente relevante, dentro del natural funcionamiento de un sistema presidencial que admite reelección inmediata.

Empero, la anterior manifestación no puede tener solamente el objeto de hacer conocer el interés en la postulación de la candidatura, sino que más allá de este propósito debe implicar también que, desde el momento en que se hace público tal interés, entren en aplicación las normas especiales diseñadas para el presidente o el vicepresidente cuando, con la inscripción de la candidatura, dan inicio a la campaña electoral propiamente dicha. La Corte se remite a hora a las explicaciones vertidas en las consideraciones relativas al referido artículo 4°, relativas a las razones que hacen razonable que este tipo de restricciones y prohibiciones entren en ese momento en aplicación, concretamente las contenidas en los artículos 25,26,27,29,30,31, 32, 33, 38 y 40 del Proyecto de Ley.

Por las razones expuestas, y dado que la lectura de la norma que ahora se analiza ha dado lugar a interpretaciones diversas a la anterior, se declarará la exequibilidad el artículo 9º, en el entendido según el cual, desde el momento en el cual el Presidente o el vicepresidente de la República declaran públicamente y por escrito su interés de presentarse como candidatos, seis (6) meses antes de la votación en primera vuelta, quedan sujetos a las restricciones y prohibiciones contenidas en los artículos 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 38 y 40 del Proyecto de Ley.

C. Capítulo III. Financiación de las Campañas Presidenciales

- **conceptos generales**

Tal como se adelantó, el fenómeno de profesionalización de los partidos ha elevado los niveles de tecnificación de las campañas. Esto, por supuesto, ha incrementado las exigencias financieras, por lo que las democracias contemporáneas exigen gastos paulatinamente mayores con el fin de mantener el sistema representativo. La contratación de encuestas, promotores, asesores de imagen, publicistas, comunicadores, antropólogos, sicólogos, etc. ha hecho de las campañas verdaderas empresas electorales, por lo que los recursos económicos que se necesitan para ponerlas en marcha son cada vez mayores.

La creciente participación de grandes sumas de dinero en las campañas electorales conlleva grandes riesgos para la democracia. Estos riesgos se derivan de los intereses económicos de los diversos grupos que apoyan las candidaturas, que constituyen verdaderos grupos de presión que es necesario controlar con el fin de que no se desvirtúe la verdadera voluntad de los electores, por conducto de diferentes mecanismos de sugestión. La distorsión que la necesidad de financiación de los partidos genera en la democracia se evidencia desde la disputa por el cargo hasta el ejercicio del mismo.

Aunque es difícil calcular la influencia efectiva que el capital financiero tiene en la consecución de votos, es claro que las ventajas que trae consigo una mayor afluencia de dinero repercuten en la expansión de la imagen del candidato y amplían sus límites publicitarios. Por ello, el término *"equidad en la contienda electoral"*, literalmente tomado del concepto inglés *"emparejando el terreno de juego"* -equivalente al Chancengleichheit (igualdad de oportunidades) de la Constitución alemana 1949 (art. 21)- y que hace alusión a la necesidad de que las contiendas electorales se desenvuelvan en condiciones igualitarias y económicamente equilibradas, ha cobrado vigencia como elemento fundante de la regulación sobre justicia democrática de las campañas políticas, robustecido en casi todas las democracias occidentales desde la segunda guerra mundial.

En este contexto, los mecanismos para garantizar el equilibrio de financiación de las campañas han evolucionado desde la regulación minuciosa de lo que puede gastarse y recibirse a título de contribución en la contienda, hasta la financiación estatal de la misma. En esa franja la doctrina ha identificado mecanismos como el establecimiento de límites de gastos, límites a las contribuciones, regulaciones especiales sobre transparencia de los aportes y revelación de la fuente de las contribuciones, proscripción de procedencias específicas, mecanismos diseñados para encauzar las donaciones de particulares, subsidios en especie y en dinero y financiación estatal propiamente dicha.

Concretamente, en cuanto al tema de la financiación de partidos y campañas, la primera cuestión que resalta es si la misma debe ofrecerse en igualdad de condiciones a todos los partidos y movimientos que ingresan a la campaña o si la misma debe asignarse según el apoyo político con que cuente cada uno. Así, una

financiación matemáticamente equitativa asignaría los mismos recursos a partidos y movimientos políticos con amplia aceptación popular, que a movimientos o partidos pequeños y de poca representatividad. Esta asignación igualitaria -no proporcional- reconoce que en el juego de la democracia, tanto los contendientes débiles como los poderosos tienen los mismos derechos de participar en la competencia y, por tanto, el derecho a los mismos recursos económicos.

No obstante, sistemas de financiación diversos admiten que asignar el mismo apoyo económico a un partido marginal no resulta equitativo con los de mayor difusión popular, atendiendo al hecho de que la distribución de los recursos debe hacerse con criterios de proporcionalidad, de manera que se refleje el apoyo político de la ciudadanía. Con la misma crítica, hay quienes sostiene que el reparto proporcional de la financiación estatal impide que partidos de un puñado de personas, sin fuerza de competición suficiente, aprovechen los recursos públicos con el único fin de granjearse una publicidad gratuita, promotora de una opción irrealizable. Lo anterior, sin embargo, encuentra oposición en el hecho de que la financiación proporcional impide el surgimiento de nuevas alternativas políticas que, si bien marginales en principio, pueden resultar potencialmente viables como opción de poder hacia el futuro.

En atención a esa necesidad, otros sistemas aplican fórmulas mixtas, todas encaminadas a garantizar un mínimo de apoyo fiscal que permita el equilibrio de la contienda. Entre ellas se destacan el subsidio equitativo con lo que los partidos puedan conseguir por vía de contribuciones particulares; el subsidio complementario, que depende del sacrificio que los partidos receptores hagan de lo que pretenden obtener de contribuciones particulares -vigente en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos-; contribuciones fiscales atadas a los resultados de las elecciones previas; ayuda estatal proporcional al número de escaños de cada partido en la correspondiente legislatura; suministro estatal diferenciado para el partido de la oposición, entre otros.

-La financiación estatal de la campaña presidencial en la Constitución Política

El sistema colombiano acogido por la Constitución, amén de que establece límites y regulaciones a las contribuciones particulares, *prima facie* consagra un sistema de financiación estatal proporcional, vinculado a la cantidad de votos obtenidos por el candidato. No obstante, como se verá adelante, para el caso de las campañas presidenciales esta regla general se ve morigerada por el principio de igualdad electoral. Dicha metodología incluye, además, topes mínimos de votos requeridos para que las campañas se hagan acreedoras a la financiación misma y, para el caso de las campañas presidenciales, un respaldo mínimo popular demostrado para acceder a la financiación previa, con lo cual se garantiza y evita que, como lo denuncia la doctrina internacional, partidos políticos o movimientos políticos compuestos por un manojo de individuos, accedan fácilmente a la financiación estatal. Con todo, la garantía de que los partidos y movimientos políticos que participan en las elecciones gocen de suficiente representatividad popular no sólo proviene de esta regulación constitucional, sino de las normas que desarrollaron las preceptivas del Acto

Legislativo 01 de 2003, estructurado con el fin de solidificar los partidos políticos mediante la exigencia de apoyos mínimos ciudadanos, lo que técnicamente se ha denominado, el umbral.

Ahora bien, las normas constitucionales que definen concreta y particularmente el marco dentro del cual el legislador estatutario debe regular el asunto de la financiación de las campañas presidenciales son, de manera especial, los artículos 109 superior en la nueva redacción introducida por el Acto Legislativo 01 de 2003, y el parágrafo del artículo 4° del Acto Legislativo 02 de 2004, que modificó el artículo 152 de la Constitución para agregarle un literal f) y un parágrafo.

Estas disposiciones son del siguiente tenor literal, dentro del cual se subrayan las reglas más relevantes para el estudio de constitucionalidad que ahora ocupa la atención de la Corte:

> ***"ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003. Artículo 3°. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:***
>
> ***"Artículo 109.*** *El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.*
>
> *"Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos* ***serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.***
>
> *"La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.*
>
> *"También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.*
>
> *"Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.*
>
> *"Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.*

"Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

"Parágrafo. *La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.*

"La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

"Las consultas populares internas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo.

"Parágrafo transitorio. *El Congreso reglamentará estas materias. En lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales, tal reglamentación deberá estar lista a más tardar tres meses antes de su realización. Si no lo hiciere, el Gobierno Nacional dictará un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones correspondientes."*

De la anterior disposición la Corte destaca que su objeto principal es regular los siguientes asuntos: (i) la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica; (ii) las campañas en general que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos y no exclusivamente las campañas presidenciales; al respecto la disposición dispone que dicha financiación se otorgará mediante el sistema de reposición de votos; (iii) la exigencia de un umbral mínimo de votación como requisito para tener derecho a la financiación estatal; (iv) la posibilidad de que el legislador establezca topes de financiación, bien sea generales o para la financiación privada; (v) la existencia de sanciones por la violación de dichos topes; (vi) la regla según la cual la financiación anual de los partidos políticos ascenderá como mínimo a dos punto siete veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo; (vii) la regla según la cual la financiación de las campañas en general (no específicamente las campañas presidenciales) de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. (viii) la regla según la cual la financiación de las consultan internas de los partidos y movimientos se hará por el sistema de reposición de votos.

Como puede apreciarse, aunque algunas de las anteriores reglas contenidas en el artículo 109 de la Constitución -en su nueva redacción tras el Acto Legislativo 01

de 2003- resultan aplicables a las campañas presidenciales, el propósito central de la disposición es regular de manera general la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y las campañas en general, no específicamente las campañas presidenciales, que adelanten dichos partidos o movimientos, o los grupos de ciudadanos que postulen candidatos.

Al lado de esta disposición constitucional, encontramos el artículo 152 superior, cuyo literal f) y parágrafo, introducidos por el Acto Legislativo 02 de 2004, rezan así:

> ***"ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2004***. *ARTÍCULO 4o. Adiciónanse al artículo 152 de la Constitución un literal f) y un parágrafo transitorio así:*
>
> *(Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:)*
>
> ***"f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.***
>
> *"PARÁGRAFO transitorio. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético,* ***financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales****, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.*
>
> *"El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.*
>
> *"Si el Congreso no expidiere la ley en el término señalado o el proyecto fuere declarado inexequible por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses reglamentará transitoriamente la materia."*

Dentro el anterior texto del artículo 152 superior, la Corte ha subrayado los apartes que se refieren concretamente a la financiación estatal de las campañas presidenciales. Ellos son:

a) El literal f), que establece que mediante ley estatutaria debe regularse *"(l)a igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley",* norma esta de carácter especial

cuya aplicación debe armonizarse con la regla general contenida en el artículo 109 en su nueva redacción, según la cual las campañas, en general, *"serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados".* Es decir, la Corte detecta que existen dos reglas constitucionales que disponen una manera diferente de financiar las campañas presidenciales, pues una (el Art. 152) exige financiarlas en términos de igualdad, al paso que la otra (el Art. 109) determina financiarlas mediante el sistema de reposición de votos, es decir en proporción directa al número de votos obtenidos, con lo cual unos partidos obtendrían más financiación que otros; por lo cual a la hora de regular el asunto, el legislador estatutario está en el deber de lograr la proyección armónica de ambas disposiciones superiores en las normas legales.

b) El parágrafo transitorio del artículo 152, que ordenó de manera específica que la ley estatutaria que ahora se examina regulara la *"financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales".* Entiende la Corte que esta disposición, por su carácter especial para las campañas presidenciales, es la que debe presidir la regulación legal del asunto del monto de la financiación pública de las campañas presidenciales, desplazando en este tema las normas generales sobre financiación de otras campañas, contenidas en el artículo 109 superior, en su nueva redacción tras la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2003.

De manera especial la Corte detecta que cuando el nuevo parágrafo transitorio introducido al artículo 152 de la Carta dispone que la financiación de las campañas presidenciales será preponderantemente estatal, consagra una regla particular que desplaza a lo prescrito en el segundo inciso del parágrafo del artículo 109 superior, conforme al cual *"La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003."* Lo anterior, por cuanto esta última disposición regula de manera global la financiación de las campañas en general, adelantadas por todos los partidos y movimientos políticos durante un período trianual, incluyendo las consultas populares de los partidos. Por tanto, esta norma no se aplica a la campaña presidencial, respecto de la cual se establece en norma posterior, como lo es el Acto Legislativo 02 de 2004, una forma de financiación preponderantemente estatal.

Definido así cuál es el marco constitucional de la financiación de las campañas presidenciales, la Corte pasa al análisis del articulado correspondiente del proyecto de ley.

- **análisis del articulado**

a. Artículo 10º. Condiciones de ley

El artículo décimo conforma íntegramente el Capítulo III del proyecto de Ley, intitulado *"Acceso a la financiación estatal previa".* Mediante él se establecen las condiciones de ley para que los candidatos inscritos a la Presidencia de la

República accedan a dicha fuente pública de financiación de sus campañas. Tales condiciones están señaladas en los dos numerales del artículo. Por su parte, el parágrafo define la composición de esta financiación previa.

En relación con el carácter previo de la financiación estatal de las campañas para la Presidencia de la República, uno de los intervinientes[26] expresa que tal posibilidad no está contemplada en la Constitución, cuyo artículo 109 sólo se refiere a la financiación por reposición, es decir a financiación posterior pero no previa.

Por su parte el Procurador pide que se declare la inexequibilidad de la disposición, por no hacer diferencia alguna entre el candidato- presidente y los demás candidatos; a su parecer, el primero se encuentra en unas condiciones excepcionales que ameritaban un trato diferencial.

Debe pues la Corte establecer si la característica previa de la financiación estatal de las campañas presidenciales choca con la Constitución, y si la especial posición del Presidente de la República que se inscribe como candidato para las elecciones presidenciales exige unas normas especiales que definan la financiación estatal de su campaña.

-El asunto de la financiación previa o anticipo

El artículo 109 de la Constitución Política, en su nueva redacción introducida por el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2003, dispone que "(e)l Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley". Agrega que *"(l)as campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados".* Por su parte, como arriba se dijo, el literal f), del artículo 152 superior, en la nueva redacción tras el Acto Legislativo 02 de 2004 establece que mediante ley estatutaria debe regularse *"(l)a igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley".*

La primera regla, es decir la relativa a la financiación mediante el sistema de reposición de votos, es una regla general establecida constitucionalmente para la financiación de todas las campañas y no solamente de la campaña presidencial. Esta regla general, aplicada aisladamente, significaría que el reconocimiento de gastos de la campaña presidencial se haría en proporción directa al número de votos obtenidos por el candidato cuya campaña se financia. Dicho de otra manera, la cuantía de la financiación pública sería mayor o menor, dependiendo del mayor o menor número de votos obtenidos. Como este dato no podría conocerse sino con posterioridad a la fecha de las elecciones, el monto definitivo de la financiación sólo podría establecerse después de la campaña.

Sin embargo, lo anterior no implicaría necesariamente que el sistema de reposición de votos operara únicamente mediante reembolso posterior de los

[26] Alejandro Venegas Franco, Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

gastos en que se incurriera la campaña, de manera que quedara excluida la financiación pública *previa* de la misma. Nada impediría que el legislador diseñara mecanismos para la entrega de recursos públicos antes de la jornada electoral, bajo la forma de anticipos de financiación. En este caso, el anticipo entregado sería descontable posteriormente de la suma a ser entregada por la reposición de votos, viniendo a ser una especie de préstamo para la campaña, que se devolvería o bien con reposición de votos, o bien con la devolución del dinero que haga el candidato cuando los resultados de las elecciones no le permitan acceder a la financiación estatal, o cuando su derecho a la financiación pública sea de menor valor al monto del anticipo entregado.

Así pues, la aplicación aislada de la norma contenida en el artículo 109 superior, referente a la financiación de las campañas en general mediante el sistema de reposición de votos, no impediría que se dieran anticipos, bajo la condición de que los mismos fueran descontables del monto total de financiación estatal que a la postre se determinara para cada campaña, según el número de votos obtenido.

Sin embargo, la aplicación aislada a las campañas presidenciales de la regla relativa a la financiación mediante el sistema de reposición de votos conduce a resultados que no responden al mandato del parágrafo del artículo 152 superior, conforme al cual la ley estatuaria que ahora se examina debe asegurar *"(l)a igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley"*. En efecto, la aplicación irrestricta del mecanismo de reposición de votos, aun con la previsión de anticipos posteriormente descontables, conduce al desconocimiento del principio de igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República, principio que debe presidir toda la regulación estatutaria sobre el tema. Evidentemente, aquellos partidos que, cumpliendo los requisitos para acceder a la financiación estatal previa, abrigaran temores sobre la no obtención de un caudal de votación importante en las elecciones presidenciales, se verían inhibidos para destinar recursos cuantiosos a la financiación de sus campañas, aun reuniendo los requisitos para acceder al anticipo, pues eventualmente podrían verse expuestos a devolver tal anticipo recibido. Lo anterior haría que los partidos minoritarios arrancaran en condiciones de desigualdad en la contienda electoral, pues sus campañas tendrían que restringir los gastos de financiación de la mismas, para evitar el previsible déficit económico posterior.

Por lo anterior, la Corte entiende que la ley estatutaria sobre garantías electorales en la campaña presidencial no puede desarrollar aislada y únicamente la regla constitucional relativa a la financiación pública mediante el sistema de reposición de votos, sino que tiene que encontrar la manera de armonizar tal mecanismo con el principio de igualdad electoral, de manera que les sea posible a todos los candidatos presidenciales adelantar campañas en condiciones financieramente equitativas; por ello, concluye que la regla sobre financiación pública de las campañas presidenciales por el sistema de reposición de votos no puede aplicarse en forma aislada, y que debe morigerarse mediante otras fórmulas que logren la equiparación de las distintas candidaturas. Una de esas fórmulas es la acogida por el proyecto que se examina que, como se verá, consiste en la previsión de

anticipos no descontables posteriormente, es decir sin vinculación directa con el número de votos obtenidos por la campaña. Mientras tales anticipos no descontables observen parámetros de proporcionalidad cuantitativa, y sólo se entreguen a aquellas candidaturas que cumplen con los requisitos que demuestran que el partido postulante cuenta con un mínimo de respaldo popular, contribuyen a satisfacer la exigencia de igualdad electoral que el legislador debe garantizar. Eso si, la cuantía de financiación pública no comprendida en el anticipo no descontable debe establecerse en proporción directa al número de votos obtenidos, a fin de respetar el mandato constitucional sobre financiación mediante el mecanismo de reposición de votos.

De lo anterior concluye la Corte que la regla constitucional sobre financiación mediante el mecanismo de reposición de votos, armónicamente interpretada con el principio de igualdad electoral, permite al legislador estatutario diseñar mecanismos de financiación mediante el sistema de anticipos no descontables, siempre y cuando los mismos observen parámetros de proporcionalidad cuantitativa y, además, la financiación pública reconocida con posterioridad a las elecciones sea en su cuantía directamente proporcional a los votos obtenidos por el candidato, de manera que, a mayor número de votos, se obtenga mayor financiación.

Definido lo anterior, pasa la Corte a estudiar el artículo 10° en cada uno de sus apartes:

Dice el inciso 1° del artículo 10° que los candidatos inscritos a la Presidencia de la República que cumplan los requisitos que más adelante se enuncian dentro de la misma norma podrán acceder a financiación estatal previa a la fecha de las elecciones.

Explicado que la financiación de las campañas electorales sí puede ser previa, es decir por el sistema de anticipos, y que estos no necesariamente tienen que ser posteriormente descontables, la Corte no encuentra motivo de inconstitucionalidad en este primer inciso. El requisito de que los candidatos que reciben tal financiación sean los inscritos significa que la disposición se refiere a las campañas presidenciales de los candidatos oficiales de los partidos o movimientos políticos o de los grupos de ciudadanos, y no las precampañas que preceden a la consulta interna para definir tales candidatos.

En cuanto los requisitos adicionales que deben cumplir tales candidatos inscritos para acceder a la susodicha financiación previa, ellos son definidos en los dos numerales del artículo bajo examen, así:

- Numeral 1°

Conforme al numeral 1° del artículo 10°, para que el candidato presidencial inscrito pueda acceder a la financiación estatal de su campaña previa a las elecciones, es menester *"(h)aber sido inscrito por un partido o movimiento político con personería jurídica, o alianza de estos, que hayan obtenido el cuatro por ciento (4%) de los votos de Senado o un porcentaje igual de los votos*

de la Cámara de Representantes sumados nacionalmente, en la elección al Congreso de la República realizada con anterioridad a la fecha de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Ello debe ser certificado por el Consejo Nacional Electoral en los ocho (8) días siguientes a la realización de las elecciones para el Congreso, de acuerdo con el conteo de votos realizado el día de elecciones."

Como puede verse, este numeral regula únicamente el caso de candidatos inscritos por partidos o movimientos políticos con personería jurídica, o alianzas de estos. El requisito de un umbral mínimo de votación en el orden nacional, obtenido por el correspondiente partido, movimiento o alianza postulante del candidato en las elecciones congresuales inmediatamente anteriores, constituye una garantía de seriedad de la candidatura presidencial, a fin de dirigir los recursos públicos solamente a campañas con posibilidades reales de hacer llegar su candidato a la primera magistratura, lo cual obedece a la necesidad de racionalizar el uso de los recursos públicos, así como de garantizar la seriedad del debate democrático.

En cuanto a lo que debe entenderse por elecciones inmediatamente anteriores, el estudio de los antecedentes legislativos de la norma bajo estudio revela que el legislador estatutario entendió que se trataba de las elecciones congresuales que tienen lugar para renovar el Congreso de la República inmediatamente antes de los comicios que se verifican para elegir un nuevo presidente o reelegir el que está en ejercicio. Así por ejemplo, para el año 2006 las elecciones inmediatamente anteriores no serían las congresuales de 2002, sino las mismas que tendrán lugar en marzo de 2006. En efecto, véase lo que al respecto se dijo en el debate correspondiente:

> *"Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Carlos Holguín Sardi:*
>
> *Le repito la explicación que ya le di al honorable Senador Clopatofsky sobre el mismo tema,...*
>
> *"El artículo décimo se refiere es a los requisitos para tener derecho a la financiación estatal previa, para eso en las elecciones de marzo del 2006, los partidos solamente tendrán derecho a tener financiación estatal previa los candidatos cuyos partidos en marzo del 2006 hayan obtenido el 4% de los votos de Senado o Cámara, todos con tal de que hayan obtenido el 4%."*[27]

La Corte encuentra que el requisito es adecuado a tales propósitos, es decir es un medio que efectivamente es útil para el logro de esos objetivos; además es razonable en cuanto el porcentaje establecido no es excesivo, lo cual impediría en forma desproporcionada acceder a la financiación a partidos minoritarios, sin ser tampoco un margen o umbral irrelevante, que no sirviera para los fines de

---

[27] Acta N° 47 correspondiente a la reunión plenaria del Senado de la República del día 8 de junio de 2005 Gaceta del Congreso N° 428 de 15 de julio de 2005.

racionalización del gasto público y de seriedad del debate perseguidos por la norma.

En efecto, la Corte ha detectado que el 4% de los votos válidos emitidos para Senado de la República en las pasadas elecciones equivale aproximadamente a trescientos setenta y cuatro mil (374.000)[28] votos, cifra que no puede juzgarse excesiva, más si se tiene en cuenta que el censo electoral para 2003 equivalía veinticinco millones de potenciales electores[29].

- Numeral 2°

El numeral 2° del artículo 10° regula el caso en el cual el candidato es inscrito, no por un partido o movimiento con personería jurídica, sino por un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos. En este caso, para tener acceso a la financiación previa de la campaña electoral se requiere que el respectivo movimiento o grupo haya sido respaldado por un número de firmas válidas equivalentes al tres por ciento (3%) del número total de votos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República, certificadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Es decir, el proyecto exige, para tener derecho a la financiación, el mismo número de firmas que exige la inscripción del candidato por parte del movimiento social o grupo significativo de ciudadanos sin personería jurídica. De esta manera, en realidad el requisito es uno sólo, y una vez cumplido sirve tanto para la inscripción del candidato, como para el acceso a la financiación previa.

Según se estudió arriba, del examen de los antecedentes legislativos del presente proyecto se desprende que, para 2006, dicho requisito se satisface con aproximadamente trescientas cincuenta mil (350.000) firmas, pues éste, según se afirmó en el debate parlamentario del presente proyecto de ley, es el número que corresponde al 3% de los votos válidos emitidos en las anteriores elecciones presidenciales de 2002.

El requisito de cierto número de firmas constituye un mecanismo tendiente a acreditar un respaldo popular mínimo respecto de la candidatura, que tiene por objeto, como en el caso del requisito anterior, asegurar una posibilidad real, aunque sea mínima, de llevar el candidato a la Presidencia, con miras a racionalizar la destinación del gasto público y a lograr la seriedad del debate democrático. La Corte entiende que por razones obvias, las anteriores elecciones a la Presidencia son las del cuatrienio inmediatamente precedente; por ejemplo, para las elecciones de 2006 son las de 2002.

El porcentaje de firmas exigido es inferior en un punto al señalado para el caso de la financiación de candidatos de partidos o movimientos con personería jurídica, pero este porcentaje se refiere al total de votos depositados en las anteriores

---

[28] A esta conclusión se llega a partir del dato suministrado por Guillermo Reyes González relativo a la equivalencia en votos del 2% de los votos válidos emitidos para Senado en las elecciones pasadas. Cf. REYES GONZÁLEZ GUILLERMO FRANCISCO, *El nuevo orden político y electoral en Colombia.* Konrad Adenauer 2004. Pág. 13.

[29] Cf. Resolución del Consejo Nacional electoral N° 6939 de 2003

elecciones para Presidencia de la República, y no al total de los votos depositados obtenidos en el orden nacional en las elecciones de Congreso de la República inmediatamente anteriores.

La Corte estima que el legislador tenía libertad de diseñar así la forma de acreditar el mínimo de respaldo popular, y que el número de firmas exigido no resulta desproporcionado.

El inciso tercero del artículo 10° se limita a aclarar que sin el cumplimiento de los anteriores requisitos, la financiación de las campañas presidenciales no podrá ser previa, y que solamente procederá mediante el sistema de reposición de votos. Disposición esta que debe ser entendida en el sentido según el cual, sin el cumplimiento de los aludidos requisitos sólo habrá reembolso posterior, en proporción directa al número de votos obtenido, mas no anticipos.

Conforme al parágrafo del artículo 10°, la financiación estatal previa de que habla esta norma estará compuesta por un anticipo del Estado, que comprende: (i) una parte para la financiación de la propaganda electoral y (ii) otra parte para la financiación de otros gastos de campaña, según se reglamenta en otras normas posteriores del mismo proyecto.

El objeto de la anterior disposición es deslindar la financiación pública destinada a la propaganda electoral de las campañas, la cual en artículos posteriores es reglamentada en forma específica, de la financiación pública destinada a otros objetivos. La Corte no encuentra en ello reparo de inconstitucionalidad.

Por último, en relación con el cargo globalmente formulado por el señor Procurador en contra del artículo 10 del proyecto, según el cual este resultaría inconstitucional por no hacer diferencia alguna entre el candidato presidente y los demás candidatos, dado que el primero se encontraría en unas condiciones excepcionales que ameritaban un trato diferencial, la Corte estima lo siguiente:

El artículo 10°, como se acaba de ver, señala los requisitos para que el candidato inscrito a la Presidencia de la República pueda acceder a la financiación estatal previa de su campaña. Estos requisitos tienen que ver con la necesidad de acreditar cierto respaldo popular mínimo a la candidatura. La acusación del Procurador parece partir del argumento según el cual al candidato presidente, por su condición de tal, le resultaría más fácil cumplir con tales requisitos de respaldo popular acreditado.

Para la Corte, el respaldo popular que deben acreditar los candidatos para tener derecho a la financiación pública debe otorgarse a todos ellos en condiciones de igualdad, y la disposición anteriormente examinada así lo hace. Establecer mayores exigencias para el candidato presidente, con fundamento en que su condición de tal lo hace más conocido, pidiéndole que certifique un mayor respaldo popular que el que se exige certificar a los demás candidatos, introduce un factor de discriminación en las condiciones de acceso a la financiación pública que carece de un fundamento fáctico suficiente; en efecto, el solo hecho de ser el primer mandatario no hace que el candidato presidente goce de mayor o menor

popularidad que sus contrincantes y que por ello las exigencias relativas al respaldo popular deban ser diferentes.

Por todo lo anterior, se declarará la exequibilidad del íntegro texto del artículo 10° del proyecto bajo examen.

D. Capítulo IV. Financiación de las campañas presidenciales. Financiación estatal

a. Artículo 11. Financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales.

El artículo 11 y los siguientes hasta el 21 conforman el Capítulo IV del proyecto de ley bajo examen, relativo a la financiación de las campañas presidenciales.

El artículo 11 se dedica a explicar en qué consiste en cada caso la financiación estatal, es decir qué beneficios económicos supone y de qué manera se accede a ellos. El inciso 1º de la disposición señala que la financiación de las campañas será preponderantemente estatal. El literal a) define los beneficios a que pueden acceder los candidatos con derecho a financiación estatal previa a las elecciones, y el literal b) los beneficios a que pueden acceder los candidatos que no cumplen los requisitos para acceder a financiación estatal previa a las elecciones, sino solamente posterior. Pasan a estudiarse:

Conforme a lo dispuesto por el primer inciso del artículo 11, *"el Estado financiará **preponderantemente** las campañas presidenciales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a la Presidencia de la República, y reúnan los requisitos de ley."* (Negrillas fuera del original)

El aparte resaltado significa, según las voces del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua[30], que dicha financiación prevalece o es superior a cualquier otra. Así las cosas, entiende la Corte que el Estado debe financiar más del cincuenta por ciento (50%) de las campañas para las elecciones presidenciales de los candidatos de los partidos y movimientos políticos o de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que reúnan los requisitos de ley.

Al confrontar esta disposición con la Constitución, se observa lo siguiente:

El artículo 109 superior prescribe que *"las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales..."*. La norma superior no indica de manera asertiva, como sí lo hace la disposición bajo examen, que esta financiación pública de las campañas tenga que ser

---

[30] Según dicho diccionario, preponderante es aquello *"Que prevalece o tiene cualquier tipo de superioridad respecto a aquello con lo cual se compara"*.

preponderante. Empero, el parágrafo transitorio del artículo 4° del Acto Legislativo 02 de 2004 dispuso que el Gobierno Nacional o los miembros del Congreso debían presentar, antes del 1° de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrollara, entre otras materias, la relativa a la *"financiación* ***preponderantemente*** *estatal de las campañas presidenciales"*.

Por lo anterior, la Corte encuentra que la financiación preponderantemente pública de las campañas presidenciales se ajusta a la Constitución.

(i)Literal a): Beneficios para candidatos que reúnen los requisitos para acceder a financiación estatal previa a las elecciones.

El literal a) del artículo 11 comprende varios incisos en los cuales se regula cuáles son los beneficios de la financiación estatal previa a que tendrán derecho los candidatos que reúnan los requisitos legales para ello, definidos en el artículo 10º anterior.

Dichos beneficios son los siguientes:

Primer beneficio: anticipo en la primera vuelta.

"Recibir, en primera vuelta, a título de anticipo aportes estatales igualitarios equivalentes a cuatro mil ochenta millones de pesos ($4.080.000.000). De estos aportes, dos mil ochocientos millones de pesos ($2.800.000.000) serán destinados a la financiación de la propaganda política de las campañas presidenciales, los restantes mil doscientos ochenta millones de pesos ($1.280.000.000) serán para otros gastos de campaña.

"Los recursos para la propaganda política los entregará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las Campañas Presidenciales de los candidatos a los que se refiere el presente literal, en órdenes de servicio pagaderas a la fecha, al igual que los recursos para los otros gastos de campaña, dentro de los diez (10) días siguientes a la certificación expedida por el Consejo Nacional Electoral que establece el lleno de los requisitos previstos en el artículo anterior y la aceptación de la póliza o garantía correspondiente."

- ? Anticipo en condiciones de igualdad

Lo primero que observa la Corte es que la anterior disposición otorga un anticipo en condiciones de igualdad a todos los candidatos que cumplan los requisitos para acceder a la financiación previa, que en tal virtud respeta los postulados de igualdad electoral que la ley debe asegurar.

- ? Razonabilidad de la cuantía del anticipo.

Respecto de la razonabilidad del rubro mencionado en el literal a) bajo examen, es decir la suma de cuatro mil ochenta millones de pesos ($4.080.000.000) que los candidatos que cumplan los requisitos recibirán como anticipo para cubrir los gastos de su campaña electoral, la Corte encuentra que ella resulta proporcionada, si se tienen en cuenta que, conforme se explicará más adelante al llevar a cabo el examen del artículo 12 del mismo proyecto que ocupa la atención de la Corte, el tope de gastos de las campañas presidenciales de 2006 en la primera vuelta debe ser de diez mil millones de pesos ($10.000.000.000) para el candidato presidente, y de catorce mil millones de pesos (($14.000.000.000) para los demás candidatos, rubros que involucran la financiación pública y la proveniente del mismo partido o de particulares. De esta manera, el anticipo entregado corresponde a poco más del cuarenta por ciento del tope mencionado para el caso del candidato presidente, y a un poco menos de la tercera parte del tope mencionado para el caso de los demás candidatos, no siendo por tanto excesivo ni precario, cayendo por tanto dentro de la libertad de configuración legislativa del Congreso en la materia.

- ? Distribución del anticipo entre gastos de propaganda y otros gastos

En cuanto a la distribución del anticipo que el literal del artículo 11 establece, según el cual de los cuatro mil ochenta millones de pesos ($4.080.000.000), dos mil ochocientos millones ($2.800.000.000) serán destinados a la financiación de la propaganda política de las campañas presidenciales, y los restantes mil doscientos ochenta millones ($1.280.000.000) serán para otros gastos de campaña, la Corte entiende que el Congreso consideró conveniente que la cobertura con dineros públicos no se dirigiera exclusivamente hacia la propaganda electoral o hacia otros gastos, sino que estuviera distribuida entre estos ítems en proporciones que estimó oportuno decidir. La Corte no encuentra en ello reparo de constitucionalidad alguno.

- ? Forma de pago de cada una de las partes del anticipo.

Por último la Corte observa que el anticipo que será reconocido a los candidatos que cumplan los requisitos legales para acceder a él se entregará de la siguiente manera: *"Los recursos para la propaganda política los entregará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las Campañas Presidenciales de los candidatos a los que se refiere el presente literal, en órdenes de servicio pagaderas a la fecha, al igual que los recursos para los otros gastos de campaña, dentro de los diez (10) días siguientes a la certificación expedida por el Consejo Nacional Electoral que establece el lleno de los requisitos previstos en el artículo anterior y la aceptación de la póliza o garantía correspondiente."*

Se trata de una norma meramente instrumental o procedimental, sobre la forma en que se cubrirán los gastos con cargo al anticipo, que fue explicada de la siguiente manera por el honorable Senador Carlos Holguín Sardi al momento de ser aprobada en el Senado de la República:

> "…se trata de que los candidatos que hayan reunido los requisitos tienen derecho a un anticipo que se paga en dos partes, una parte en órdenes de publicidad que cada campaña entrega a los distintos medios y otra parte en efectivo".[31][24]

Así pues, el anticipo a que se refiere el primer inciso del literal a) comprende dos entregas: una en órdenes de publicidad, y otra en dinero efectivo. Al respecto, la Corte estima que el hecho de que la parte de los recursos destinada a financiar la publicidad política tenga que ser entregada *en órdenes de servicio pagaderas a la fecha,* desconoce la libertad de las campañas y la igualdad electoral. El anticipo debe ser entregado de manera integral a cada campaña presidencial, sin supeditar su entrega efectiva a que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorice puntual y gradualmente su pago mediante *"órdenes de servicio pagaderas a la fecha".* En tal virtud, esta expresión será declarada inexequible.

Salvo lo anterior, la Corte juzga que este primer beneficio, consistente en un anticipo en la primera vuelta, se ajusta a la Constitución.

Segundo beneficio: anticipo en la segunda vuelta

> *"Los candidatos que accedan a la segunda vuelta, si la hubiere, recibirán como anticipo aportes estatales igualitarios, equivalentes a dos mil cuatrocientos cincuenta millones de pesos ($2.450'000.000), los cuales se destinarán a la financiación de la propaganda política en un cincuenta por ciento (50%) y el saldo en otros gastos de campaña, que se entregarán diez (10) días después del día de las elecciones de primera vuelta."*

Como fácilmente puede apreciarse, en este aparte del artículo 11 se establece un beneficio al que solamente tendrán acceso los candidatos que reúnan los requisitos para tener derecho a anticipo, cuando además lleguen a la segunda vuelta. En relación con el mismo, caben iguales consideraciones a las vertidas respecto del primer beneficio, sobre la posibilidad de entregar anticipos de financiación de campañas.

En cuanto a la razonabilidad de la disposición, el rubro mencionado parece proporcionado en cuanto corresponde a la mitad del anticipo decretado para el financiamiento de la campaña en primera vuelta. Dado que la campaña en segunda vuelta es más breve y se lleva a cabo solamente frente a un contendor, la reducción del rubro no se juzga excesiva. Nuevamente se hace una distribución del monto de recursos públicos, a fin de repartirlo entre los gastos originados por la propaganda electoral y por los demás gastos, en la proporción que estimó conveniente el legislador, distribución que, como en el caso anterior, cae bajo la libertad de configuración del Congreso. El plazo establecido para la entrega de recursos es breve (10 días después de la primera vuelta), lo cual se adapta a las necesidades de financiación de la segunda vuelta, sin lesionar derechos de los candidatos ni desvirtuar el propósito de la financiación anticipada.

La Corte juzga que este segundo beneficio también se ajusta a la Constitución.

Tercer beneficio: Pago por reposición de votos

"? Recibir vía reposición de votos una suma equivalente al número de votos válidos depositados multiplicado por mil setecientos cinco pesos por voto ($1.705). Ningún candidato podrá recibir suma superior al monto de lo efectivamente gastado y aprobado por el Consejo Nacional Electoral, menos los aportes del sector privado y el anticipo dado por el Estado, en caso de que hubiera tenido acceso a él. Igualmente, en la segunda vuelta, si la hubiere, los candidatos recibirán una suma equivalente a ochocientos cincuenta y dos pesos ($852) por votos válidos depositados. Tanto en la primera como en la segunda vuelta no se podrán exceder los topes de las campañas, establecidos en la presente ley.

"Para tener derecho a la reposición de votos los candidatos deberán obtener en la elección para Presidente de la República, al menos una votación igual o superior al cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados. Quien no consiga este porcentaje mínimo, no tendrá derecho a la financiación estatal de la campaña por el sistema de reposición de votos, y deberá devolver el monto de la financiación estatal previa en su totalidad. Estos montos de recursos, será asegurado mediante póliza o garantía a favor del Estado, expedida por una entidad financiera privada, o en su defecto el partido que avale al candidato podrá pignorar los recursos ciertos para la financiación que le corresponda en los años subsiguientes, como garantía por el monto recibido, siempre y cuando con ellas cancele las obligaciones contraídas. En el caso de que el candidato haya sido inscrito por movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, la garantía o póliza deberá ser respalda por los promotores del grupo hasta por el monto que se deba devolver.

"En caso de que el candidato no obtenga el porcentaje de votos válidos aquí establecido y deba hacerse efectiva la póliza o garantía, el Estado a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, repetirá contra el partido o movimiento político que avaló el candidato, contra el candidato, contra el tesorero, el gerente de campaña y los integrantes del comité financiero de la campaña presidencial, quienes se inscribirán como tales al momento de la inscripción del gerente de campaña; todos ellos serán deudores solidarios del monto de financiación estatal entregado a la campaña"

- ? Beneficio vía reposición de votos.

El tercer beneficio que recibirán los candidatos que cumplan los requisitos para acceder al anticipo consiste en el derecho a recibir, después de verificadas las elecciones, vía reposición de votos, una suma equivalente al número de votos

válidos depositados por tal candidato, multiplicado por mil setecientos cinco pesos por voto ($1.705).

Es decir, una vez verificadas las elecciones y establecido cuál es el número de votos que obtuvo el candidato, este número se multiplica por el valor señalado en la disposición, correspondiente a cada voto, y el resultado será el monto que recibirá cada candidato después de tales elecciones.

Ahora bien, al estudiar los antecedentes legislativos del artículo 11 en el Congreso Nacional, se llega a la conclusión de que el legislador estatutario consideró que este pago por reposición de votos era un tercer pago independiente, que no implicaba que respecto de él tuviera que producirse el descuento del anticipo. En efecto, véase la explicación que en ese momento se suministró sobre la financiación pública y los pagos que comprendería cuando hubiera anticipo:

Refiriéndose a la redacción del artículo 11 que ahora se examina, el honorable senador Carlos Holguín Sardi dio la siguiente explicación solicitada por el honorable senador Jairo Clopatofsky:

> "Yo también anoté siempre que ese artículo tenía una redacción que carece de técnica y... legislativa y hermenéutica jurídica, pero bueno lo importante es que lo entendemos bien en el momento de votarlo, se trata de que los candidatos que hayan reunido los requisitos tienen derecho a un anticipo que se paga en dos partes, una parte en órdenes de publicidad que cada campaña entrega a los distintos medios y otra parte en efectivo, luego al final tienen derecho a una reposición de votos por el número de votos obtenidos, la suma de los tres componentes no puede ser superior a los gastos efectivamente realizados en la campaña ni por supuesto al tope de campaña y los que no obtengan el 4% no pueden tener ni, tienen que devolver el anticipo y no pueden obtener reposición de votos, eso en síntesis es lo que dice el artículo que trataremos de darle la mejor presentación posible en la Comisión de Conciliación probablemente."[32][26]

Claramente el senador hace referencia a tres pagos independientes: (i) uno primero que es la primera parte del anticipo, representado en órdenes de publicidad, (ii) uno segundo que es la segunda parte del anticipo, en efectivo para gastos generales de la campaña, y (iii) uno tercero, que es el pago por reposición de votos. La suma de los tres no puede superar los gastos efectivos de la campaña.

Así pues, el tercer pago no implica descuento alguno del anticipo. Y la conclusión anterior se ve reforzada por el hecho de que el legislador previó un valor de reposición de los votos distinto para el caso en que el candidato tiene derecho a anticipo, que aquel que estableció para cuando no tiene derecho a tal pago previo. En el primer caso, el valor de reposición es de mil setecientos cinco

---

pesos por voto ($1.705), según se señala en el aparte del artículo 11 que ahora se examina. En el segundo caso, cuando no se ha dado anticipo, el valor de la reposición es de tres mil cuatrocientos setenta y ocho pesos ($3.478), según se indica en el numeral 2 del literal b) del mismo artículo 11. Es decir, el legislador reconoce el doble de valor al voto del candidato que no ha recibido anticipo, con lo cual admite que al que sí lo ha recibido, tras las elecciones no hay que reconocerle sino la mitad, pues anticipadamente se le habría pagado el otro cincuenta por ciento.

Así pues, el sistema anteriormente descrito, al no establecer un descuento del anticipo respecto de la suma a ser cancelada después de las elecciones, no vincula la financiación previa con el número de votos obtenidos por el candidato. Dicho pago previo equivale a una cifra determinada, que se paga anticipadamente, sin que después haya lugar a un ajuste de cuentas para establecer si de la relación entre ella y el número de votos obtenidos, el candidato sale o no a deber y en qué proporción. Así, el único pago que efectivamente tiene una relación con el mayor o menor caudal de votación es el tercero, que acertadamente el legislador llama *"por reposición de votos"*, pues efectivamente lo es. Los otros dos no guardan una relación de proporcionalidad directa con el número de votos obtenidos, y en tal virtud no consisten propiamente en sistemas de financiación por reposición de votos.

No obstante, a juicio de la Corte lo anterior no desconoce la Constitución, sino que antes bien permite el desarrollo legal de todas las disposiciones superiores relativas a la financiación pública de las campañas presidenciales. En efecto, como se explicó anteriormente, el hecho de que el anticipo consista en una suma de dinero determinada que se entrega en condiciones de igualdad a cada uno de los candidatos presidenciales, y que no genere un posterior descuento, es el mecanismo que permite armonizar el principio superior de igualdad electoral, con el mecanismo constitucional de reposición de votos. El legislador ha optado por un desarrollo legal que logra la proyección práctica de las dos previsiones constitucionales, al permitir que la entrega del anticipo no descontable favorezca que las campañas electorales se lleven a cabo en similares condiciones financieras, lo cual sin duda favorece el pluralismo político y la igualdad electoral, pero a la vez ha respetado el deseo del constituyente de que la financiación pública se lleve a cabo mediante el sistema de reposición de votos, pues el pago final debe ser estrictamente proporcional a los votos obtenidos, con lo cual se realiza el propósito de racionalización del gasto público implícito en el mecanismo, que tiende a que solamente se financien con recursos estatales aquellas campañas que cuentan con un mínimo de respaldo popular.

Similar cosa sucede con la segunda parte del mismo inciso quinto del literal a) del artículo 11, que regula el derecho al pago de una cifra por reposición de votos, para el caso en que el candidato ha recibido anticipo para la segunda vuelta. Tampoco en este caso el pago de este beneficio implica descuento alguno del anticipo recibido para esa segunda vuelta. El valor del voto en este caso es la mitad del que se menciona en la parte inicial antes estudiada del mismo inciso, es decir, es la suma de ochocientos cincuenta y dos pesos ($852) por voto válido depositado. Como en el caso anterior, la previsión legal permite la proyección

armónica del principio de igualdad electoral y del mecanismo de reposición de votos.

Por las razones anteriores, este tercer beneficio resulta conforme con la Constitución.

- ? Condición para obtener sumas por reposición de votos después de las elecciones.

El artículo 11 bajo examen establece una condición para que los candidatos que han recibido anticipo puedan acogerse al sistema de financiación por reposición de votos; dicha condición consiste en que *"hayan obtenido al menos una votación igual o superior al cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados en las elecciones para Presidente de la República."*Quien no consiga este porcentaje mínimo, no sólo no tendrá derecho a que tras las elecciones se le hagan pagos adicionales, sino que además deberá devolver el monto de la financiación estatal previa en su totalidad.

La condición anterior cumple un objetivo que se ajusta a la necesidad de racionalizar el gasto público y asegurar la seriedad del debate electoral. Ciertamente, la exigencia de un umbral mínimo de votos en las elecciones cuya campaña se financia, establecido como condición para tener derecho a dicha financiación, disuade a los candidatos que no están seguros de obtener un respaldo popular mínimo en los comicios, de aventurarse a postular su candidatura. Dentro del nuevo espíritu introducido a la Constitución por el Acto Legislativo 01 de 2003 (Reforma Política), que busca impedir el fraccionamiento de la actividad política y el fortalecimiento de los partidos mayoritarios, la condición bajo estudio se ajusta a la Constitución.

- ? Póliza o garantía prendaria para asegurar la devolución del anticipo en caso de no cumplirse la anterior condición

Dado que si el candidato que ha obtenido anticipo para financiar su campaña debe devolverlo si no cumple con la condición de obtener una votación igual o superior al cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados en las elecciones presidenciales, el artículo bajo examen exige que la eventual obligación de devolver los montos entregados como anticipo sea garantizada de una de las siguientes maneras: (i) *"mediante póliza o garantía a favor del Estado, expedida por una entidad financiera privada"*; o (ii) mediante pignoración de recursos ciertos por parte del partido que avala al candidato. Estos recursos ciertos son los que le correspondan a tal partido en los años subsiguientes. En todo caso, cualquiera de estas dos garantías debe ser suficiente para cancelar las obligaciones contraídas. Ahora bien, si se trata de un candidato inscrito por movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos y no por partidos o movimientos políticos, la garantía o póliza deberá ser respalda por los promotores del grupo hasta por el monto que se deba devolver.

La Corte no encuentra en lo anterior reparo de inconstitucionalidad alguno. Se trata de un mecanismo proporcionado y adecuado para asegurar la devolución de los recursos públicos, que permite la destinación de los mismos para el financiamiento de las elecciones en condiciones de igualdad electoral, pero a la vez garantiza que los recursos públicos no serán distraídos ni invertidos en campañas poco serias.

Finalmente, el aparte bajo examen del artículo 11 dispone que en caso de no cumplirse la condición requerida para tener derecho a la financiación pública, y que por tal razón la póliza o garantía antes comentada tenga que hacerse efectiva, el Estado repetirá contra el partido o movimiento político que avaló el candidato, contra el candidato, contra el tesorero, el gerente de campaña y los integrantes del comité financiero de la campaña presidencial, quienes se registrarán como tales al momento de la inscripción del gerente de campaña.

Observa la Corte que la anterior previsión no observa parámetros de razonabilidad. En efecto, si la póliza o garantía debe ser expedida a favor del Estado por una entidad financiera privada, no existe razón para que en caso de que ella se haga efectiva, el Estado repita contra el partido o movimiento político que avaló el candidato, contra el candidato, contra el tesorero, el gerente de campaña y los integrantes del comité financiero de la campaña presidencial. Ciertamente, lo que procedería sería que la entidad financiera privada, y no el Estado, repitieran en contra de estas personas jurídicas o privadas. En tal virtud, será declarado inexequible el inciso del literal a) que dice *"En caso de que el candidato no obtenga el porcentaje de votos válidos aquí establecido y deba hacerse efectiva la póliza o garantía, el Estado a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, repetirá contra el partido o movimiento político que avaló el candidato, contra el candidato, contra el tesorero, el gerente de campaña y los integrantes del comité financiero de la campaña presidencial, quienes se inscribirán como tales al momento de la inscripción del gerente de campaña; todos ellos serán deudores solidarios del monto de financiación estatal entregado a la campaña"*

(ii) Literal b) Beneficios para candidatos que no reúnen los requisitos para acceder a financiación previa:

El literal b) del artículo 11 señala cuáles son los beneficios a que tendrán derecho los candidatos que no reúnan los requisitos legales para acceder a la financiación previa, establecidos en el artículo 10º anteriormente examinado. Dichos beneficios son los siguientes:

Numeral primero.

"1. El Estado, a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil, financiará vía reposición de votos los gastos de campaña, en caso de que obtenga al menos el cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados."

Como se observa, en caso de que el candidato que no ha accedido a la financiación previa mediante anticipo obtenga el porcentaje de votos que menciona el numeral primero del literal b) del artículo 11, el Estado financiará *a posteriori* su campaña electoral, también por el sistema de reposición de votos, es decir entregando recursos en proporción directa la número de votos obtenidos.

La anterior disposición obedece a las exigencias constitucionales de regular la financiación pública de las campañas en condiciones de igualdad. Si el Estado concurre a asumir preponderantemente los gastos de las campañas de los candidatos con derecho a anticipo que han obtenido al menos un mínimo porcentaje de votos, por razones de igualdad debe financiar, en idénticas proporciones, a los candidatos que sin haber recibido financiación previa obtienen ese mismo umbral mínimo de votación en la misma jornada electoral. La norma no sólo respeta la Constitución, sino que adopta una regla exigida por ella para hacer efectivo el principio de igualdad.

Numeral segundo.

El valor de la reposición por voto válido será de tres mil cuatrocientos setenta y ocho pesos ($3.478).

Ahora bien, para efectos de la reposición de votos en caso de financiación de campañas de candidatos que no tuvieron acceso al anticipo, la ley determina que el valor de cada voto obtenido será de tres mil cuatrocientos setenta y ocho pesos ($3.478), cifra esta que corresponde al doble de lo que se reconoce a los candidatos que tuvieron derecho a financiación previa, y que parece razonable dadas las circunstancias.

Numeral tercero:

Los partidos o movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la Presidencia de la República, y en cuya votación no logren por lo menos el cuatro por ciento (4%) del total de los votos válidos, no tendrán derecho a la reposición de gastos de campaña por voto.

El numeral trascrito define que aquellos candidatos que no cumplieron con los requisitos para obtener financiación previa por vía de anticipos, y que no logren obtener el cuatro por ciento (4%) del total de los votos válidos, no tendrán derecho a la entrega de sumas por reposición de votos. La norma obedece a la necesidad de regular de manera igual a todos los candidatos que se encuentren en la misma situación, pues según se recuerda, cuando aquellos candidatos que sí han obtenido anticipo no hayan alcanzado tal votación mínima, deben devolver las sumas previamente entregadas y no accederán tampoco a beneficios posteriores por el sistema de reposición de votos. El numeral, por lo tanto, se ajusta a la Constitución.

El primer parágrafo del artículo 11 permite a los candidatos que reúnan los requisitos de ley para acceder a los beneficios de la financiación estatal previa, solicitar un monto adicional al anticipo de hasta el diez por ciento (10%) del tope

establecido para la campaña presidencial, para utilizarlos en propaganda electoral en radio, prensa escrita o televisión, los cuales estarán garantizados a satisfacción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y "regulados bajo los mismos parámetros establecidos para el anticipo destinado a otros gastos de campaña."

Dado que la entrega anticipada de estos recursos adicionales es regulada *"bajo los mismos parámetros establecidos para el anticipo destinado a otros gastos de campaña",* la Corte entiende que se trata de un segundo anticipo, cuyo tope máximo es el que señala la disposición, que está sujeta a ser enteramente reintegrada al erario público en caso de que el mismo no logre obtener el cuatro por ciento (4%) del total de los votos válidos. Además, esta entrega de recursos también debe estar precedida del otorgamiento de garantía o la constitución de póliza que asegure la devolución de dineros en el en caso mencionado de no obtención de este umbral, e implica la responsabilidad solidaria del candidato, el tesorero, el gerente de campaña y los integrantes del comité financiero de la campaña presidencial, registrados como tales al momento de la inscripción del gerente de campaña.

Así entendido, el derecho de recibir este segundo anticipo respeta la norma constitucional relativa a la financiación pública de las campañas presidenciales por el sistema de reposición de votos, en condiciones de seguridad en el manejo de recursos públicos.

Conforme a lo dispuesto por el segundo parágrafo del artículo 11, el candidato presidencial que haya accedido a la financiación estatal previa y retire su nombre o desista de su candidatura antes de las elecciones en primera vuelta, deberá devolver la totalidad de los recursos recibidos de parte del Estado, dentro de los quince (15) días siguientes a su retiro. *"De no ser así, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, procederán judicialmente contra el candidato, su campaña presidencial, el Gerente de su campaña, los integrantes del Comité Financiero de su campaña y los Partidos o Movimientos Políticos que lo hayan inscrito."*

La Corte entiende que el propósito legislativo subyacente a esta norma es dar garantía de seriedad al debate electoral, evitando que personas sin aspiraciones o posibilidades reales de llegar a resultar elegidas utilicen los recursos públicos con fines distintos al de una verdadera postulación de candidatura presidencial, como por ejemplo pueden ser el de figurar en el panorama político, o cualquier otro meramente económico. La norma se ajusta a la necesidad de asegurar la destinación de los recursos públicos a los objetos queridos por el constituyente y no a otros, y en esta medida resulta exequible.

No obstante, la norma contenida en este segundo parágrafo omite indicar que la póliza que el candidato con derecho a financiación previa debió constituir como requisito para acceder tal anticipo debe hacerse efectiva por parte de las autoridades competentes, con lo cual parece indicar que, antes de proceder a ello, tales autoridades deberían dirigirse judicialmente contra el candidato, su campaña presidencial, el Gerente de su campaña, los integrantes del Comité Financiero de su campaña y los Partidos o Movimientos Políticos que lo hayan

inscrito. Como tal interpretación es contraria al principio de razonabilidad en el manejo de los recursos públicos, el parágrafo 2° del artículo 11 será declarado exequible, el entendido según el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría del Estado Civil están obligados a hacer efectiva la póliza o garantía correspondiente al candidato presidencial a favor del Estado.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, vertidas en torno al artículo 11 del proyecto de ley bajo examen, la Corte declarará su exequibilidad, salvo las expresiones *"en órdenes de servicio pagaderas a la fecha,* contenidas en el literal a) párrafo 2º del artículo 11 y el inciso que dice *"En caso de que el candidato no obtenga el porcentaje de votos válidos aquí establecido y deba hacerse efectiva la póliza o garantía, el Estado a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, repetirá contra el partido o movimiento político que avaló el candidato, contra el candidato, contra el tesorero, el gerente de campaña y los integrantes del comité financiero de la campaña presidencial, quienes se inscribirán como tales al momento de la inscripción del gerente de campaña; todos ellos serán deudores solidarios del monto de financiación estatal entregado a la campaña;",* que se declararan inexequibles. Así mismo, declarará exequible el parágrafo 2º, en el entendido que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría del Estado Civil están obligados a hacer efectiva la póliza o garantía correspondiente al candidato presidencial a favor del Estado.

b. Artículo 12. Topes de campaña

De conformidad con lo dispuesto por el primer inciso del artículo 12, *"(e)l tope de gastos de las campañas presidenciales del año 2006 será de diez mil millones de pesos ($10.000.000.000) para la primera vuelta. Para la segunda vuelta presidencial, si la hubiere, el tope será de seis mil millones de pesos ($6.000.000.000). El monto fijado como tope de campaña comprende la sumatoria, tanto de los recursos aportados por el Estado, como los aportados por los particulares."*

Los topes máximos de gastos en campañas políticas constituyen una medida que persigue varios objetivos dentro del contexto de los regímenes democráticos. Uno de ellos es reducir las disparidades de recursos entre los partidos, movimientos o grupos, favoreciendo con ello la igualdad electoral. Otro es controlar los aportes privados y con ello la corrupción que puedan aparejar. La Constitución Política se refiere expresamente a la posibilidad de introducir estos topes, cuando en el artículo 109 superior dispone que *"se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley".*

Además, el mismo artículo constitucional dispone que *"(p)ara las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo".* Agrega que la ley reglamentará los demás efectos por la violación del anterior precepto.

Visto que la Carta otorga al legislador la posibilidad de establecer topes máximos de gastos en las campañas presidenciales, la Corte encuentra que el primer inciso del artículo 12 se adecua a los postulados de la Constitución, en cuanto fija tales topes. No obstante, en lo que se refiere al monto señalado como límite, observa lo siguiente:

La cifra señalada como tope (diez mil millones de pesos ($10.000.000.000) para la primera vuelta, incluyendo dentro de ella tanto los recursos públicos como los privados, significa un recorte al monto máximo de gastos en primera vuelta que fue autorizado para la campaña presidencial de 2002. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 670 de 2001, emanada del Consejo Nacional Electoral, los topes de financiación para esa campaña en la primera vuelta ascendieron a la cifra de catorce mil millones de pesos ($14.000´000.000.00). Así pues, los diez mil millones de pesos que menciona la norma bajo examen constituyen una suma inferior a la de la campaña presidencial de 2002.

Esta reducción, a juicio de la Corte, en el caso de la campaña adelantada por el candidato presidente busca compensar las ventajas que tiene quien ha ejercido durante cerca de cuatro años la Presidencia de la República, y desde este punto de vista es un mecanismo adecuado para desarrollar el literal f) del artículo 152 superior, conforme al cual al legislador estatutario compete regular *"(l)a igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley"*. Empero, estos límites no pueden ser convertidos por el legislador estatutario en restricciones aplicables también a los demás candidatos presidenciales que no han tenido las mismas ventajas derivadas del ejercicio de la jefatura de Estado. Por lo tanto, la reducción en el tope de gastos de campaña no puede extenderse a los demás candidatos, a los cuales se les aplicarán los topes de gastos fijados para la campaña inmediatamente anterior, que de manera previa y oportuna fueron fijados para la primera vuelta por las autoridades competentes en la cifra de catorce mil millones de pesos ($14.000´000.000.00), mediante la citada Resolución 670 de 2001.

En tal virtud, el primer inciso del artículo 12 bajo examen será declarado exequible en el entendido según el cual cuando se trata de candidatos que no sean el Presidente de la República o el Vicepresidente, el tope de gastos de las campañas presidenciales del año 2006, en la primera vuelta, será el establecido en la Resolución 670 de 2001 del Consejo Nacional Electoral para las elecciones del año 2002.

Aclara la Corte que este tope de catorce mil millones de pesos ($14.000´000.000.00) fijado mediante Resolución 670 de 2001 del Consejo Nacional Electoral para las elecciones del año 2002, rige también para las campañas presidenciales de 2006 distintas a la del candidato presidente, pero que sólo se aplica a los gastos en la primera vuelta de la campaña; y que respecto de esta suma no cabe la aplicación de cláusulas de actualización monetaria.

Dispone el inciso segundo del artículo 12 que los candidatos que no cumplan con los requisitos para acceder a la financiación estatal previa de la campaña presidencial y que no alcancen el número de votos necesarios para acceder a la

reposición de votos por parte del Estado, financiarán sus campañas en un ciento por ciento (100%) con aportes o donaciones de particulares.

En este caso, entiende la Corte, operan de igual manera los aludidos topes máximos de financiación de la campaña en primera vuelta, solamente que los fondos provienen íntegramente de los recursos privados.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte declarará la exequibilidad del inciso segundo del artículo 12 del proyecto bajo examen.

c. Artículo 13. Reajuste

Según las voces del artículo 13 del Proyecto que ocupa la atención de la Corte, *"(l)os valores señalados en pesos en la presente ley, se reajustarán anualmente de acuerdo con el aumento del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)."*

La norma consagra una cláusula de actualización monetaria, que dada la vocación de permanencia de la ley estatutaria llamada a reglamentar todas las elecciones de Presidente de la República y no solamente las venideras, permite traer a valor actual las cifras en pesos que se mencionan en ella. Se trata de una previsión legislativa sobre cambio de poder adquisitivo de la moneda con el transcurso del tiempo.

La Corte no encuentra en esta norma motivo de inconformidad con la Constitución Política, por lo cual el artículo 13 del proyecto de ley que se examina será declarado exequible.

d. Artículo 14. Monto máximo de las contribuciones o donaciones por parte de particulares

Establece el artículo 14 en sus tres incisos las siguientes normas relativas a topes privados de financiación:

- ? El veinte por ciento (20%) del tope de los gastos de las campañas presidenciales podrá ser financiado por personas naturales o jurídicas de derecho privado.
- ? Sin embargo, dichas campañas no podrán recibir aportes o donaciones individuales de personas naturales sino hasta el dos por ciento (2%) del monto fijado como tope de la campaña.
- ? Tampoco podrán recibir aportes o donaciones individuales de personas jurídicas sino hasta el cuatro por ciento (4%) del mismo tope.
- ? Las contribuciones y donaciones de personas jurídicas pertenecientes a un mismo grupo empresarial, no podrán superar en conjunto el cinco por ciento (5%) del monto fijado como tope.
- ? Para estos efectos, la Superintendencia de Sociedades expedirá el documento público en el que se relacione qué personas jurídicas constituyen un grupo empresarial.

- ? Los aportes de los candidatos y sus familiares hasta el cuarto grado de consaguinidad, segundo de afinidad o primero civil no podrán superar en conjunto el cuatro por ciento (4%) del monto fijado como tope por el Consejo Nacional Electoral.

Las anteriores reglas deben ser leídas en armonía con lo prescrito por el artículo 12 anteriormente estudiado, el cual, en su interpretación conforme con la Constitución, establece para el presidente candidato un tope de gastos de campaña de diez mil millones de pesos ($10.000.000.000) para la primera vuelta, y para los demás candidatos un tope de catorce mil millones de pesos ($14.000´000.000.00) en es misma oportunidad. Topes que comprenden la sumatoria, tanto de los recursos aportados por el Estado, como los aportados por los particulares.

De esta manera, los porcentajes mencionados por el artículo 14 se aplican sobre el tope fijado por el artículo 12 para cada candidato.

La disposición afirma que los aportes privados *"podrán"* darse, hasta los topes generales o individuales señalados en ella. Sin embargo, no establece una obligatoriedad respeto de los mismos, lo que significa que la financiación puede llegar a ser enteramente pública.

Dado que, como se hizo ver arriba, la Constitución exige que la financiación de las campañas sea preponderantemente pública y que eso significa que tal financiación tiene que prevalecer o ser superior a cualquier otra, por lo cual el Estado debe financiar más del cincuenta por ciento (50%) de las campañas para las elecciones presidenciales de los candidatos de los partidos y movimientos políticos o de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que reúnan los requisitos de ley, la Corte no encuentra objeción en que el proyecto de ley que examina permita que el Estado llegue a financiar enteramente las campañas presidenciales, cuando ellas no obtienen aportes particulares voluntarios, ni que se fije en un 20% el tope de las donaciones privadas. En efecto, este límite no afecta el mandato constitucional según el cual la financiación de las campañas debe ser preponderantemente estatal.

Ahora bien, en cuanto al tope del 2% previsto para las donaciones de personas naturales, la Corte encuentra que tampoco desconoce la previsión constitucional sobre financiación preponderantemente pública, y que la restricción persigue evitar la corrupción de las costumbres políticas, pues los candidatos y los partidos que resulten triunfantes en las elecciones pueden llegar a estar involucrados en verdaderos conflictos de intereses, cuando deben a una sola persona natural proporciones muy altas de financiación de sus campañas. Se trata pues de un mecanismo que persigue un fin constitucionalmente importante, cual es el de garantizar la transparencia de la función gubernamental, al evitar el aludido conflicto de intereses.

No obstante, la Corte encuentra que no se ajusta a la Constitución el que el proyecto de ley permita que las personas jurídicas hagan aportes a las campañas presidenciales, y menos que lo hagan hasta llegar a un tope del 4% de los gastos

de las mismas. Esta posibilidad, a su parecer, resulta contraria al principio superior de igualdad electoral que debe presidir las campañas para la primera magistratura del Estado, porque admite que personas naturales con cuantiosos recursos económicos, a través de personas jurídicas, realicen aportes a las campañas, por encima del tope aplicable a las personas naturales. Además, en un régimen democrático, los derechos políticos, entre ellos el de participación política ejercido al apoyar las campañas electorales, se reconocen solamente a las personas naturales; finalmente, la posibilidad de que las personas jurídicas efectúen contribuciones a un Presidente candidato distorsiona el equilibrio que ha de imperar en las reglas de juego adoptadas por el legislador estatutario, para promover la equidad en un contexto en el cual es posible la reelección.

Por último, la Corte entiende que los topes porcentuales máximos de financiación privada por parte de personas naturales no operan para aquellos casos en los cuales los candidatos no cumplen con los requisitos para acceder a la financiación estatal previa de la campaña presidencial y tampoco alcanzan el número de votos necesarios para acceder a la reposición de votos por parte del Estado, pues en este supuesto, según lo prescrito por el segundo inciso el artículo 12, ellos *"financiarán sus campañas en un ciento por ciento (100%) con aportes o donaciones de particulares".*

En virtud de lo explicado anteriormente, en la parte resolutiva de la presente decisión se declarará la exequibilidad del artículo 14, con excepción de las expresiones *"o jurídicas de derecho privado"* y *"ni de personas jurídicas sino hasta el cuatro por ciento (4%) del mismo tope. Las contribuciones y donaciones de personas jurídicas pertenecientes a un mismo grupo empresarial, no podrán superar en conjunto el cinco por ciento (5%) del monto fijado como tope. La Superintendencia de Sociedades expedirá el documento público en el que se relacione qué personas jurídicas constituyen un grupo empresarial",* contenidas en la disposición, las cuales se declararán inexequibles.

e. Artículo 15. Manejo de los recursos de las campañas presidenciales

Prescribe el inciso 1º del artículo 15 que los recursos de las campañas presidenciales se recibirán y administrarán a través de una cuenta única y exclusiva para tal objetivo, tanto para la recepción de los aportes y donaciones particulares y los recursos provenientes de reposición del Estado, como para efectuar los gastos de la misma campaña presidencial. Agrega la norma que esta cuenta estará exenta del impuesto a las transacciones bancarias y que la Superintendencia Bancaria establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia de los movimientos de dichas cuentas.

La disposición persigue, como ella misma lo afirma, asegurar la transparencia de la gestión económica de la campaña, y defenderla a ella misma y a la Nación en general, de la posible ingerencia de recursos ilícitamente obtenidos que ingresen a sus arcas sin su control, o el de las entidades depositarias o las autoridades de vigilancia de la actividad financiera. Para ello dispone una unidad de caja, de manera que todos los ingresos y egresos de la campaña se manejen a través de

una sola cuenta, y bajo normas de vigilancia y control especialmente diseñadas que permitan conocer la proveniencia y destinación de los recursos depositados en ella.

Ahora bien, la exención del impuesto a las transacciones bancarias cae bajo la libertad de configuración del legislador, y se da dentro del principio de legalidad del tributo, que implica que sólo el Congreso puede establecer los impuestos y las exenciones a los mismos. Dado que la exención cobija a todas las campañas de los candidatos presidenciales inscritos, respeta la igualdad electoral. La exención en comento puede ser vista como una forma de subsidio público para los costos electorales, o una forma de financiamiento público indirecto de las campañas presidenciales. En cualquier caso, cae bajo la previsión constitucional de financiación preponderantemente pública de tales campañas, que en tal virtud resulta ajustada a la Carta.

Por último, el parágrafo del artículo 15 permite que, no obstante que los recursos de las campañas deban ser manejados a través de una sola cuenta, sea posible acordar con la entidad financiera respectiva la apertura de las sub cuentas que se consideren necesarias para organizar la distribución o gasto de los recursos de la campaña presidencial.

Se trata de una previsión meramente administrativa y de orden, que no contradice los postulados superiores, y que más bien facilita el control de la gestión de los recursos de la campaña.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, en la parte resolutiva de la presente providencia se declarará la exequibilidad del artículo 15 del proyecto de Ley bajo examen.

f. Artículo 16. Gerente de Campaña

La norma estudiada prevé la designación de un gerente de campaña que será el encargado y el responsable de los gastos y la financiación de la misma, además de su representante oficial ante el Consejo Nacional Electoral para todos los efectos pertinentes y para la presentación de los informes, cuentas y reposición de gastos.

Para la Corte, la necesidad de que la responsabilidad por el manejo de los recursos asignados a las campañas y por el respeto de los topes de financiación recaiga sobre un individuo garantiza la seriedad de las actividades de la campaña, permite identificar el sujeto responsable de suministrar la información pertinente con el fin de adelantar las auditorías y habilita la persecución judicial en caso de incumplimiento de las normas que regulan el proceso de financiamiento. Es indispensable, entonces, que exista una persona a cargo de estas responsabilidades y resulta necesario que la misma sea un individuo distinto al candidato, pues éste, en virtud de su posición y del compromiso que adquiere con

la exposición de los lineamientos de su programa, no parece encontrarse en condiciones de estar al tanto del control de los dineros que ingresan a la campaña.

No obstante, del hecho que el gerente de la campaña sea el responsable del manejo de los recursos que ingresan a la misma no se sigue que al candidato presidencial no le corresponda responsabilidad alguna. Tal como lo prevé el propio artículo 19 del proyecto de ley, el candidato, así como el auditor y el tesorero, son solidariamente responsables por el manejo que se haga de los dineros recibidos, así como por el cumplimiento de la normas que regulan el sistema de financiación de las campañas. Por ello, pese a que, en calidad de gerente, éste realiza el control efectivo de dichos recursos, es claro que el equipo dirigente de la campaña -al que debe unir una relación de confianza mutua- es el responsable jurídico por las conductas reprochables en que posiblemente se incurra. Por este aspecto, la norma no ofrece reparo alguno de constitucionalidad.

La disposición citada prescribe, además, que el gerente de la campaña será designado dentro de los tres días siguientes a la inscripción de la candidatura presidencial, mediante declaración jurada del candidato, que deberá registrarse en el mismo término ante le Consejo Nacional Electoral. Para la Corte, la disposición no merece comentario alguno, excepto en lo que toca con el lapso que discurre entre la inscripción de la candidatura y la inscripción del gerente.

Efectivamente, inscrita la candidatura, la ley confiere un término para la inscripción del gerente. La Corte entiende que las responsabilidades del gerente deben exigírsele a partir del día de su inscripción y no antes. Previamente, los responsables de las obligaciones derivadas de las normas reguladoras son el candidato y el auditor o el tesorero, si para la fecha los hubiere. Igualmente, debe entenderse que si el candidato incumple con su obligación de designar gerente de campaña dentro de los tres días que otorga la ley, la responsabilidad sobre el manejo de los recursos que reciba y sobre el cumplimiento de las normas sobre financiación debe entenderse asignada a él.

Ahora bien, la posibilidad conferida al gerente para normar subgerentes regionales –departamentales y municipales- no resulta contraria a la Carta, sino que facilita el manejo de un proyecto que, por razón del cargo, tiene cobertura nacional. Dado que la ley ya estableció un responsable del manejo global de la financiación de la campaña, la Corte no encuentra reprochable que el legislador no haya asignado responsabilidad jurídica a los subgerentes. Es entendible que el manejo regional de los recursos de la empresa debe estar bajo el control de la gerencia nacional, por lo que las deficiencias en el manejo regional deben ser asumidas por el gerente de la campaña. En este sentido, la disposición es constitucional.

Por otro lado, el artículo 16 establece que ningún servidor público o ciudadano extranjero puede ser designado gerente de campaña, lo cual resulta acorde con el hecho de que, al declararse la inexequibilidad del artículo 37 del proyecto de ley de la referencia, la participación en política para dichos servidores ha quedado restringida. Por ello, la prohibición contenida en el artículo 16 es exequible.

En lo que toca con los extranjeros, la Corte Constitucional considera que la restricción contenida en la norma es exequible, pues, atendiendo al hecho de que el ejercicio de los derechos políticos se encuentra reservado a los nacionales que pueden ejercerlos (Art. 40 C.P.), la asignación del mayor cargo administrativo de una campaña presidencial –al que se le asigna la representación de la misma- debe estar reservado a un ciudadano colombiano. La reserva que por esta disposición se impone tiene sentido constitucional en la medida en que, aunque el cargo es de naturaleza administrativa, el mismo es el de máxima jerarquía en la institución política, lo que de todas maneras lo compromete con los fines políticos de la campaña.

De conformidad con lo expuesto, el artículo 16 del proyecto de ley de la referencia es exequible.

g. Artículo 17. Libros de Contabilidad y Soporte

El artículo en cita obliga al responsable de la rendición de cuentas de la campaña, esto es, al gerente (art. 16, Proyecto de ley, inciso segundo) a llevar tres tipos de libros de control financiero de la misma: el libro mayor de balances, el diario columnario y, al menos, un libro auxiliar, los cuales deben registrarse ante *"la organización electoral",* es decir –debe entenderse- ante el Consejo Nacional Electoral.

En aras de garantizar la transparencia de los aportes y de evitar el ingreso de dineros de dudosa procedencia, le ley obliga a llevar un registro pormenorizado de los recursos recibidos por la campaña. Dicho registro incluye datos precisos de los particulares donantes, de manera que sea posible identificar la legalidad de la procedencia de los recursos. En tanto que la fijación de topes financieros busca equilibrar el motor económico de la contienda, permitiendo, con ello, la democratización del acceso a dicho cargo, es lógico que el Estado exija claridad absoluta a los partidos y movimientos respecto del manejo financiero de sus empresas políticas. Por ello, tal como lo dispone el inciso final del artículo 17, el Consejo Nacional Electoral está autorizado para revisar y verificar dicha documentación. La Corte Constitucional entiende que la norma bajo estudio refleja un legítimo interés -impuesto desde la misma base de la democracia- por garantizar la transparencia en el manejo de los recursos de las campañas políticas, en un esfuerzo que busca impedir la repetición de episodios que marcaron negativamente la historia nacional. Así se lo autoriza, además, el artículo 109 constitucional, al prever que los *"partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos",* norma que no sería posible si las campañas no llevaran la contabilidad de los mismos.

Ahora bien, la inspección que el Estado asume respecto de los datos que conciernen a las donaciones de particulares no constituye para la Sala una intromisión indebida del Estado en el ámbito de intimidad de las personas.

En relación con el derecho a la intimidad, la Corte ha producido una generosa jurisprudencia que, a la fecha, permite distinguir entre diferentes niveles de privacidad de la información de los particulares. Así, en primer lugar, la Corte ha dicho que la esfera personalísima del derecho a la intimidad está integrada por *"aquellos fenómenos, comportamientos, datos y situaciones que normalmente están sustraídos a la injerencia o al conocimiento de extraños"*[33]. No obstante, en su afán por sistematizar la dogmática sobre lo que debe considerarse íntimo, en su sentido más estricto, y lo que, siendo personal, puede ser objeto de conocimiento público, la Corte ha sostenido que la información que atañe a un individuo puede estratificarse en grados de reserva.

En Sentencia T-729 de 2002, la Corte entendió que la información pública es aquella que *"puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal. Por vía de ejemplo, pueden contarse los actos normativos de carácter general, los documentos públicos en los términos del artículo 74 de la Constitución, y las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas; igualmente serán públicos, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Información que puede solicitarse por cualquier persona de manera directa y sin el deber de satisfacer requisito alguno."*

Por su parte, la información semi-privada es aquella que recoge información personal o impersonal y que para cuyo acceso y conocimiento existen grados mínimos de limitación, de tal forma *"que la misma sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales. Es el caso de los datos relativos a las relaciones con las entidades de la seguridad social o de los datos relativos al comportamiento financiero de las personas."*

La información privada contiene datos personales o impersonales, *"pero por encontrarse en un ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Es el caso de los libros de los comerciantes, de los documentos privados, de las historias clínicas o de la información extraída a partir de la inspección del domicilio."*

Por último, en la citada sentencia, la Corte dijo que la información reservada está compuesta por información personal, estrechamente relacionada con los derechos fundamentales del titular - dignidad, intimidad y libertad-, por lo que *"se encuentra reservada a su órbita exclusiva y no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Cabría mencionar aquí la información genética, y los llamados "datos sensibles"*[34] *o relacionados con la ideología, la inclinación sexual, los hábitos de la persona, etc."*

---

[33] Sentencia SU-056 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell

[34] En la sentencia T-307 de 1999, sobre la llamada información "sensible", la Corte afirmó: "...no puede recolectarse información sobre datos "sensibles" como, por ejemplo, la orientación sexual de las personas, su filiación política o su credo religioso, cuando ello, directa o indirectamente, pueda conducir a una política de discriminación o marginación."

Al analizar la jurisprudencia transcrita, la Corte concluyó entonces, en otra de sus providencias, que *"aunque cierto tipo de información permanece confinada al ámbito personalísimo del individuo, otro tipo, que también le concierne, puede ser conocida por el Estado mediante orden de autoridad judicial competente o por disposición de las entidades administrativas encargadas de manejarla. De lo anterior también se deduce que cierta información que concierne al individuo puede ser divulgada sin el cumplimiento de requisito especiales, al tiempo que otros datos, contentivos de información ligada a su ámbito personal, requieren autorización de autoridad competente o simplemente no pueden ser divulgados"*[35], a lo cual agregó:

> Así entonces, corresponde a las autoridades administrativas o judiciales determinar, en los casos concretos sometidos a su consideración, a qué tipo de información corresponden los datos por ellas solicitados o administrados, a fin de establecer si por solicitarlos o administrarlos se incurre en intromisión indebida en el ámbito íntimo del individuo. (Sentencia C-692 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

Los elementos aportados por la jurisprudencia llevan a la Corte a considerar que, como la información relacionada con los aportes y contribuciones, así como los créditos, recibidos por las campañas políticas involucra directamente el interés público –reflejado en la necesidad de garantizar la transparencia de las campañas políticas- e implica un riesgo social –derivado posiblemente de la tergiversación de los medios económicos dispuestos para competir por el cargo de Presidente de la República- la misma es de naturaleza semi privada, por lo que puede ser solicitada por una autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones, la cual, para el caso, es el Consejo Nacional Electoral.

Así entonces, la norma que permite al Consejo Nacional Electoral revisar los documentos relacionados con la financiación de las campañas es exequible, pues, además de que persigue un fin legítimo, y dicho fin se encuentra justificado (art. 109 C.P.), la norma afecta proporcionalmente el derecho a la intimidad de los particulares en cuanto que se dirige al conocimiento oficial de información semi privada. Para culminar la idea, sea pertinente agregar que la transparencia y la legitimidad del soporte económico de las campañas no sólo corresponde al partido o movimiento social o político, o al grupo de personas que la promueven, sino a los ciudadanos que se comprometen con ellas mediante sus contribuciones, pues sólo así es posible entender un ejercicio transparente de la democracia y un ejercicio legítimo de la participación política.

A lo anterior podría agregarse que la función de vigilancia del cumplimiento de las normas sobre financiación de partidos, movimientos políticos o sociales, grupos significativos y candidatos está comprendida en la función que tiene el Consejo Nacional Electoral de *"velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos… y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías"* (art. 265-5 C.P.), además de que sería una derivación lógica de la función de dicho Consejo que lo obliga a *"distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y*

---

[35] Sentencia C-692 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley" (art. 265-6 C.P.).

Con todo, esta Corporación considera que las expresiones *"o jurídicas"* y *"en las actas en que se aprobó el aporte cuando se trate de personas jurídicas"* deben ser retiradas del ordenamiento jurídico, en atención a las consideraciones vertidas en relación con la declaración de inexequibilidad de los apartes del artículo 14 del proyecto de ley de la referencia, las cuales tienen que ver con la financiación privada por parte de personas jurídicas.

En lo demás, la norma se ajusta a la Constitución Política, y así se hará saber en la parte resolutiva.

h. Artículo 18. Sistema de Auditoría

El artículo 18 del proyecto de ley regula el tema de la auditoría de las campañas. Advierte, en primer lugar, que todo partido o movimiento político o social o grupo de ciudadanos que presente candidatura deberá crear y acreditar ante el Consejo Nacional Electoral un sistema de auditoría interna como condición para iniciar la recepción de los aportes de los particulares y de la financiación estatal.

Esta Corporación no tiene objeción alguna sobre el particular, pues el objetivo de la norma es permitir la constante supervisión interna de los ingresos y gastos de la campaña.

Aunque podría pensarse que la autorización conferida a los partidos, movimientos y grupos de ciudadanos para que ellos mismos diseñen y creen el sistema de auditoría dificulta el control de los ingresos y gastos de las campañas y hace inviable el control por parte del Estado, debido a la ausencia de una metodología homogénea de control, esta Corte considera que la auditoría externa que está llamada a efectuar el Consejo Nacional Electoral permite allanar esas divergencias. A lo anterior se suma que las metodologías de auditoría diseñadas por cada uno de los partidos, movimientos y grupos de ciudadanos están sujetas a aprobación del Consejo Nacional Electoral, lo cual garantiza la aplicación de estándares mínimos de control interno a todas las campañas. En este sentido, la norma no contraría la Constitución.

El artículo 18 consagra, de otro lado, la responsabilidad solidaria del auditor en el manejo de los ingresos y gastos de la campaña, así como de los recursos de la financiación estatal, si no informa al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades que se cometan. Frente a la norma esta Corte debe precisar, en primer lugar, que, al hablar de solidaridad, la norma se refiere a la responsabilidad civil del auditor, respecto del manejo de los ingresos, gastos y recursos de financiación estatal que recibe la campaña.

En segundo término, la Corte entiende que cuando la norma hace responsable solidariamente al auditor por las irregularidades que no informe al Consejo Nacional Electoral, lo hace respecto de las irregularidades que conozca que se cometan y no informe, hasta las irregularidades que se cometan y que no informe, pero que haya debido conocer en ejercicio de su cargo.

Ciertamente, la especial cualificación del auditor determina que su obligación de cuidado respecto de los dineros que se manejan en la campaña sea superior a la responsabilidad corriente que podría exigírsele a ciudadanos no cualificados. De allí que la responsabilidad del auditor deba extenderse hasta las irregularidades que no conoció, pero que debió conocer en ejercicio diligente y cuidadoso de su condición, que lo ubica como responsable del seguimiento de dichos recursos. En este sentido, la regulación de la responsabilidad del auditor encaja en el modelo de responsabilidad civil por el hecho ajeno, de la que sólo podría exonerarse si logra demostrar que, a pesar de haber desplegado sus funciones con plena diligencia y cuidado, la irregularidad ocurrió por el hecho de un tercero.

La Corte considera indispensable hacer esta precisión pues la falta de diligencia en la verificación de la procedencia y manejo de los recursos asignados a la campaña no puede erigirse como excusa válida para evadir la responsabilidad por malos manejos o ingresos irregulares de recursos. Así, este criterio debe ser tenido en cuenta para efectos de la interpretación de la norma.

El tercer inciso del artículo 18 del proyecto de ley prevé que el Consejo Nacional Electoral será responsable de la auditoría externa sobre los recursos de financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales de que trata el artículo 49 de la Ley 130 de 1994.

El artículo 49 de la Ley 130 fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-089 de 1994. La norma preveía una disposición similar respecto de la auditoría externa de las campañas, encaminada nuevamente a la revisión del origen y manejo de los recursos públicos –asignados- y privados –entregados- a las campañas políticas, pero a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Aunque la Corte Constitucional no encuentra reparo alguno respecto de esta disposición que, como lo dijo la Corte en la citada Sentencia *"[s]e trata de una previsión genérica del Legislador, orientada a la conformación de un órgano que resulta indispensable para asegurar la transparencia del proceso de asignación y uso de los fondos públicos"*, esta Corporación considera indispensable recabar lo dicho respecto del control de los recursos asignados por el Estado para la financiación de las campañas.

La Corte señaló con ocasión de la Sentencia C-089 de 1994 que la auditoría externa de las campañas políticas no podía prescindir del control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República. Esta Corporación considera que la

revisión fiscal a cargo de este órgano de control es de estirpe constitucional[36] y no puede ser desconocida por norma de inferior jerarquía, por lo que, al margen de que la presencia de la Contraloría no sea mencionada en el proyecto de ley de la referencia, la norma que consagra la necesidad de una auditoría externa en las campañas políticas que recibe aportes públicos debe entenderse complementada con el control que está llamado a adelantar el órgano oficial de fiscalización del Estado.

Ahora bien, el inciso cuarto del artículo 18 determina la forma de financiación del sistema de auditoría externa de las campañas políticas y establece que el sistema será contratado con cargo al presupuesto destinado a la financiación. Señala que el valor del contrato se determinará según las cuentas e informes efectivamente auditados y que el mismo deberá ejecutarse a partir del inicio de las campañas presidenciales.

Para la Corte, la disposición encaja en el principio jurídico que compromete al Estado con la financiación de las campañas políticas (art. 109 C.P.), pues carga al presupuesto nacional la auditoría externa de las mismas. En lo demás, la norma se limita a precisar que la auditoría debe cubrir todo el territorio nacional y que la remuneración por concepto del contrato se hará según las cuentas e informes efectivamente auditados, lo cual resulta proporcional en vista de que el número de candidatos y campañas es variable en cada elección. La cobertura nacional es resultado apenas lógico del carácter nacional de las elecciones presidenciales.

Finalmente, el proyecto de ley de la referencia confiere al Consejo Nacional Electoral la facultad de reglamentar el sistema de auditoría externa de las campañas, en concordancia con las normas constitucionales que le confieren funciones afines, tales como, i) ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral; ii) servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, iii) presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto; iv) velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos; v) por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías; vi) distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley, vii) y reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado (Art. 265 C.P).

Del mismo modo, puede decirse que esta facultad reglamentaria no es extraña a las funciones tradicionalmente asignadas al Consejo Nacional Electoral, sino que, por el contrario, encaja en el repertorio de funciones asignadas a dicho organismo por el artículo 39 de la Ley 130 de 1994, Estatutaria de los Partidos y Movimientos Políticos, funciones respecto de las cuales dijo la Corte Constitucional en su momento:

---

[36] ARTICULO 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación

> El artículo 39 del proyecto concede al Consejo Nacional Electoral una serie de funciones que se adicionan al repertorio de sus competencias. Ellas se refieren básicamente a la supervisión del cumplimiento de lo estatuido en el proyecto en relación con los partidos, movimientos y candidatos, lo que apareja la facultad para imponer sanciones pecuniarias y la posibilidad en ejercicio de la función de vigilancia de "constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia" (literal a); la facultad de citar personas para que rindan testimonios sobre el cumplimiento de las leyes electorales (literal b); la emisión de conceptos que interpreten las leyes mencionadas (literal c) y la fijación de las cuantías a que se refiere el proyecto (literal d).
>
> La ley estatutaria puede regular funciones electorales (CP art. 152-c) y atribuir su ejercicio al Consejo Nacional Electoral (CP art. 265-12). La constitucionalidad de la norma examinada puede igualmente sustentarse, en las facultades constitucionales propias del mencionado organismo relacionadas con la vigilancia del cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, los derechos de la oposición y el desarrollo de los procesos electorales, así como en aquéllas en cuya virtud puede servir como cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia y presentar al Congreso proyectos de actos legislativos y de ley (CP art. 265-5 y 6). (Sentencia C-089 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Por lo anterior, la Corte Constitucional no encuentra ninguna incompatibilidad entre la norma y la Carta Política, en cuanto a dicha función asignada.

En consecuencia de lo anterior, la Corte Constitucional declarará exequible el artículo 18 del proyecto de ley de la referencia.

i. Artículo 19. Responsables de la rendición de cuentas

En primer lugar, acorde con su calidad de gerente de la campaña, el artículo 19 asigna al mismo la función de rendición pública de cuentas de las campañas en que participe. Dado que el gerente es el funcionario encargado de gestionar la administración de la campaña, es lógico que se le asigne dicha función. Además, la rendición pública de cuentas es obligación impuesta por el artículo 109 constitucional y desarrollado por la Ley 130 de 1994 (artículos 18 y ss), por lo que debe entenderse que la rendición que tiene lugar con ocasión de las elecciones presidenciales debe hacerse de conformidad con esa regulación, en lo que resulte compatible.

Pese a que el gerente de la campaña es el responsable por la rendición de cuentas de la misma, tanto el candidato, el auditor, el tesorero y el gerente mismo son responsables solidariamente por la presentación oportuna de los informes y por las conductas que atenten contra el régimen de financiación y topes de las campañas. La asignación de responsabilidades que por esta norma se instituye persigue el cumplimiento efectivo de las obligaciones derivadas del sistema de financiación, en desarrollo de la norma constitucional que prescribe que la ley

reglamentará los demás efectos por la violación de los preceptos vinculados con los topes de financiación (art. 109, inciso sexto), por lo que persiguen un fin legítimo a la luz de las normas constitucionales.

Finalmente, y con el propósito de evitar el fraude a las disposiciones previas, la norma ha previsto que la remoción de cualquiera de dichos funcionarios debe quedar oportunamente registrada ante la autoridad electoral, lo cual resulta necesario a juicio de la Corte.

Por las razones expuestas, esta Corporación considera que el artículo 19 del proyecto de ley de la referencia es exequible.

j. Artículo 20. Reglamentación

Acorde con lo dicho respecto del inciso final del artículo 18 del proyecto de ley, es constitucional que la norma confiera al Consejo Nacional Electoral la facultad de reglamentar lo atinente al sistema único de información sobre contabilidad electoral, presentación de cuentas, periodo de evaluación de informes, publicidad de los informes, sistema de auditoría y revisoría fiscal.

No obstante, es de entender que dicha reglamentación debe estar en concordancia, además, con las normas de la Ley 130 de 1994 que resulten compatibles y pertinentes, pues aquella regulación incluye dentro de sus normas, disposiciones que desarrollan el tema de la rendición de cuentas y de la evaluación del manejo de los recursos de financiación de las campañas políticas.

Adicionalmente, la Corte Constitucional no encuentra que ninguno de los temas asignados para su reglamentación al Consejo Nacional Electoral sea materia de ley estatutaria, sino que corresponden a tópicos de carácter técnico y operativo, propios de la regulación que está llamada a dictar dicha corporación. En ese sentido, la ley respeta la competencia ordinaria del Consejo.

Por las razones anotadas, la norma resulta exequible.

k. Artículo 21. Vigilancia de la campaña y sanciones

El inciso primero de la disposición revisada reproduce en otro contexto lo establecido en el artículo 17 del proyecto de ley: que el Consejo Nacional Electoral está facultado para adelantar auditorías o revisorías sobre los ingresos y gastos de financiación de las campañas. Esta inspección es una herramienta más para garantizar el manejo transparente de los recursos de las campañas y se constituye en complemento de la obligación constitucional que tienen los partidos, movimientos políticos y candidatos de rendir cuentas públicas (art. 109 C.P.) y del Consejo Nacional Electoral de *"velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos"* (Art. 265-5 C.P.).

La norma agrega que la inspección de las campañas podrá derivar en la iniciación de investigaciones que tendrán como fin identificar el incumplimiento de las normas sobre financiación estipuladas.

El Procurador General sostiene que la norma es inexequible por cuanto el legislador estatutario incurrió en una omisión legislativa al no desarrollar los lineamientos generales del régimen sancionatorio en la materia, ya que no identificó *"cuáles son las faltas, cuáles las sanciones y cuáles los criterios para la graduación y la imposición de las sanciones, dejando una potestad abierta al Consejo Nacional Electoral"*.

El Ministerio Público afirma que *"[é]ste tratamiento de las normas sancionatorias, en concepto del Ministerio Público, desconocen el principio de legalidad propio de la potestad sancionadora del Estado, el cual debe observarse también en materia administrativa, si bien de manera más flexible que en materia penal. Se desconoce así el debido proceso de quienes incurran en las "irregularidades", las cuales no son definidas con la precisión necesaria"*.

Además, dice que la norma es violatoria del artículo 109 de la Carta, que consagra la sanción de la pérdida de investidura o el cargo, en caso de la violación de los topes máximos de la financiación, debidamente comprobada, por incumplimiento de un expreso deber constitucional.

Así pues, corresponde a la Corte determinar si la norma es inconstitucional por las razones indicadas por el Ministerio Público.

En primer lugar, esta Corporación debe precisar que el artículo 21 del proyecto de ley sí señala las sanciones que el Consejo Nacional Electoral puede imponer en materia de vulneración de normas sobre financiación de campañas. Estas son las enlistadas en los cuatro numerales del mismo artículo.

En segundo término, es importante recordar que el derecho sancionatorio de la administración recibe los principios generales del derecho penal, pero los aplica *mutatis mutandi*, es decir, con ciertas variaciones. La jurisprudencia constitucional ha precisado que los principios del derecho sancionatorio son, en lo fundamental, receptores de los principios penales, pero que los requerimientos propios del aparato sancionatorio administrativo imponen relativizar algunos de ellos. Esta relativización generalizada ha impuesto, con el tiempo, la consolidación de una principiología propia del derecho sancionatorio que no puede equipararse llanamente a la del derecho penal.

Una de las manifestaciones de dicha autonomía se presenta en materia de tipificación de las conductas reprochables. Mientras que el principio de tipicidad del derecho penal exige e impone al legislador, como garantía del derecho al debido proceso, la definición precisa de la conducta que considera penalmente reprochable, en el derecho sancionatorio dicha descripción no está sometida al mismo rigor. Por decirlo en términos de la doctrina, el principio de tipicidad en materia sancionatoria tiende a rebajar el nivel de la exigencia[37]. Las conductas

[37] Derecho Administrativo Sancionador, Alejandro Nieto García. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España, 1994, citado por Jaime Ossa Arbelaez en Derecho Administrativo Sancionador, Editorial Legis, primera edición, 2000. Pág 269

reprochables desde el punto de vista del derecho sancionatorio de la administración no requieren la descripción explícita de una falta y la categorización de su ilicitud pues, como reafirma la doctrina *"la descripción rigurosa y perfecta de la infracción es, salvo excepciones, prácticamente imposible"*[38]. Las faltas del derecho sancionatorio operan, mejor, por remisión a otras normas jurídicas que obligan, imponen, prohíben, regulan y modulan conductas a que los asociados están sometidos. De allí que la falta disciplinaria no se estructure por adecuación de la conducta a una descripción teórica preestablecida, sino por remisión de la conducta a normas contentivas de deberes genéricos cuya infracción estructura inmediatamente la falta. Con dicha metodología, el derecho sancionatorio recurre a una tipificación indirecta que, de todos modos, *"en manera alguna puede entrar en conflicto con la legalidad ya que acarrearía inseguridad jurídica o, lo que es lo mismo, vulneraría la lex certa"*[39].

La posición aquí descrita ha sido recogida por varios fallos de la Corte, entre los que se encuentran las sentencias C-559 de 1999, C-739 de 2000 y C-333 de 2001.

Hecho el anterior recuento, esta Corporación considera que la falta de definición de las conductas que merecen la sanción del Consejo Nacional Electoral, prevista en el artículo 21 del proyecto de ley, no implica la indefinición de las conductas reprochables, pues, por remisión a las disposiciones de la misma ley que describen los comportamientos a que deben acogerse los partidos, movimientos y candidatos, es posible determinar a la Administración cuáles son las faltas contra el régimen. En este sentido, no es inconstitucional que el legislador no haya fijado de manera explícita y detallada las faltas sancionables, pues ellas, tal como ocurre con las demás sanciones administrativas, se derivan de las obligaciones contenidas en el proyecto de ley de la referencia.

Finalmente, en cuanto al hecho de que el legislador no haya definido la gravedad de las faltas y, por tanto, no haya definido criterios para la imposición de las sanciones, la Corte encuentra lo siguiente.

En primer lugar, es indispensable precisar que las sanciones que el Consejo Nacional Electoral puede imponer en esta materia son las provenientes de conductas relacionadas con el régimen de financiación de campañas. Esta aseveración delimita con precisión el campo de acción de esta potestad sancionatoria.

En segundo lugar, el artículo 21 señala que el Consejo Nacional Electoral impondrá las sanciones consignadas en la norma, de acuerdo con la valoración que hagan de las faltas, *"en el siguiente orden":*

1. Multas entre el uno por ciento (1%) y el diez por ciento (10%) de los recursos desembolsados por parte del Estado para la respectiva campaña.
2. Congelación de los giros respectivos para el desarrollo de la campaña.

---

[38] Nieto García, Alejandro. Ob. cit.
[39] Ossa Arbelaez, Jaime. Ob. cit. Pág. 271

3. En caso de sobrepasar el tope de recursos permitidos, bien por recibir donaciones privadas mayores a las autorizadas, o por superar los topes de gastos, se podrá imponer la devolución parcial o total de los recursos entregados.

El hecho de que el Legislador haya establecido un orden en la aplicación de las faltas indica que la ley sí señaló una escala de proporcionalidad de la sanción que debe aplicarse acorde con la gravedad de la falta. En este sentido, el Consejo Nacional Electoral no podría alterar el orden del catálogo sancionatorio, sino que debe acogerse al impuesto por el proyecto de ley, lo cual le confiere una escala de aplicación del régimen.

En segundo lugar, el hecho de que el numeral 3º del artículo 21 señale una falta específica para una conducta específica, que es la superación de los topes de financiación fijados por el proyecto de ley de la referencia, permite inferir que las faltas de menor entidad deben ser sancionadas de conformidad con los dos primeros numerales del artículo.

Esta circunstancia deja al Consejo Nacional Electoral en condiciones de definir, de acuerdo con la gravedad de la conducta, cuál de las dos primeras sanciones previstas en el artículo 21 del proyecto de ley puede imponerse.

Ahora bien, podría argüirse que la falta de definición de los criterios que deben evaluarse para considerar que una conducta es susceptible de ser sancionada con la primera o con la segunda sanción del artículo 21 conduce necesariamente a la inexequibilidad de la norma. No obstante, establecidos los criterios mínimos de imposición de las sanciones y atendiendo al hecho de que la imposición de las mismas debe supeditarse a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, es claro que las conductas que infringen el régimen de financiación de las campañas, que no sean la de la superación de los topes, pueden ser sancionadas por la Administración de acuerdo con la evaluación que haga de la gravedad de la falta.

Para la Corte es claro que la potestad de evaluación de la gravedad de la falta debe dejarse a juicio de la Administración, pues sólo ella tiene conocimiento inmediato de la dimensión y repercusiones de la conducta reprochable. Por ello no resulta violatorio del principio de reserva de ley en materia sancionatoria que la Administración evalúe la gravedad de la conducta e imponga las sanciones dentro del marco establecido por el legislador, pues con que la ley haya determinado las faltas y las sanciones se entiende satisfecho el principio de legalidad.

No obstante, en aras de garantizar el debido proceso de los destinatarios de la norma, esta Corte considera indispensable que el Consejo Nacional Electoral, en desarrollo de la potestad aquí mencionada, fije, de manera previa, mediante regulación general y abstracta, conocida *a priori* por todos los individuos, cuáles son los criterios que se tendrán en cuenta para valorar la gravedad de las faltas a que hace referencia el artículo 20 del proyecto de ley de la referencia. Ello con el fin de que quienes se sometan a un proceso electoral conozcan de antemano los parámetros que servirán de base para determinar la gravedad de las faltas en que

posiblemente incurran. Para la Corte, es indispensable que dicha conceptualización se expida con anterioridad a la comisión de las faltas, con el fin de evitar valoraciones *ad hoc*, para cada proceso en particular. Para la Corte es evidente que el Consejo Nacional Electoral está en la obligación de fijar dichos parámetros, de acuerdo con los procedimientos previstos para la adopción de sus decisiones.

Ahora bien, en cuanto a la naturaleza de las faltas, la Corte evidencia lo siguiente. En primer lugar encuentra justificado que el legislador, en ejercicio de su potestad configurativa, haya previsto como primera sanción una multa, pues este tipo de sanciones son típicas para corregir las conductas contrarias a los mandamientos legales.

En segundo lugar, el legislador previó la suspensión de los giros respectivos para el desarrollo de la campaña cuando verifique la existencia de irregularidades en el cumplimiento de las normas sobre financiación. Para la Corte, dicha disposición es exequible en cuanto ordena la suspensión de los giros, pero inexequible en cuanto se refiere a los giros necesarios para el desarrollo de la campaña.

En efecto, esta Corporación considera que, en aras de garantizar la efectiva participación en política de las campañas y el normal desenvolvimiento de las elecciones, el Consejo Nacional Electoral no puede determinar la congelación de los dineros que han sido girados como anticipo para financiar las campañas presidenciales. El Consejo Nacional Electoral puede ordenar la congelación de los dineros que deban ser girados en la etapa de reposición de votos, pues es claro que si las campañas no han recibido los anticipos, es improbable que incumplan con las normas sobre financiamiento fijadas por el legislador. Así, el incumplimiento de las normas sobre financiación estatal sólo parece verificable una vez las campañas han recibido el anticipo por concepto de financiación estatal, por lo que permitir al Consejo Nacional Electoral que congele esta porción de financiación parece desproporcionado. En estos términos, es claro que los dineros que el Consejo Nacional Electoral puede congelar por concepto de incumplimento de las normas sobre financiación, son aquellos que la campaña podría recibir en la etapa posterior de reposición, no en la previa del anticipo.

En estas condiciones, la Corte declarará inexequible la expresión *"para el desarrollo de la campaña"*, contenida en el numeral 2º del artículo 21 del proyecto de ley de la referencia.

Por el contrario, la Corte considera apropiado que se ordene la devolución total o parcial de los dineros de la campaña en caso de superación de topes, obviamente, entendida dicha facultad sancionatoria dentro de los límites proporcionales, pues no podría considerarse que la superación de los topes en niveles menores produzca la obligación de devolver todos los aportes hechos.

El numeral 4º del artículo 21 consagra una causal de indignidad justificativa de la pena de destitución del empleo que el Senado de la República puede aplicar al Presidente de la República en virtud de lo establecido en los artículos 174 y 175 de la Constitución Política. Aunque en el caso del numeral 4º del proyecto de ley

la norma se refiere al candidato electo, y el artículo constitucional hace referencia al Presidente de la República, la Corporación considera válido que también el ganador de las elecciones quede sometido a dicha sanción, pues, en últimas, su victoria lo autoriza para ocupar el cargo y no sería lógico que el Congreso tuviera que esperar a la posesión para iniciar el proceso por indignidad en su contra.

A lo anterior, esta Corte debe agregar que lo previsto en el numeral 4º del artículo 21 del proyecto no puede imponerse como consecuencia de cualquier irregularidad que tenga lugar en la financiación de la campaña presidencial, como podría entenderse de una lectura desprevenida de la norma. En efecto, siendo la sanción más severa de cuantas consagra el artículo en mención, es entendible y razonable que el candidato elegido a la presidencia sólo pueda ser objeto de pérdida del cargo por afrenta gravísima contra el régimen de la financiación de las campañas. Aunque, como es lógico, el Congreso determinará la gravedad de la falta, el principio de proporcionalidad impone que la sanción allí prevista no sea aplicada sino por agresiones de magnitud significativa contra el régimen de financiación de campañas.

Finalmente, en el parágrafo, la norma prevé un lapso de 30 días siguientes a la elección presidencial, dentro de los cuales podrán presentarse las denuncias por violación de topes de campaña. Aunque el Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de inexequibilidad de la norma por considerar que dicho término es insuficiente -habida cuenta de la magnitud de la decisión que podría adoptarse-esta Corporación considera que un lapso mayor mantendría en entredicho la legitimidad de la elección y -contrario a lo supuesto por el Ministerio Público- comprometería peligrosamente la estabilidad de las instituciones. Para la Corte es claro que un término de un mes constituye un plazo prudencial dentro del cual puede impugnarse la elección presidencial por superación del tope de financiación, pero que un término superior comprometería la institucionalidad en tanto que mantendría evidente incertidumbre sobre la provisión del cargo más importante del poder Ejecutivo.

Ahora bien, en el evento de que se considere que dicho lapso no sólo se predica de la denuncia por exceso de topes en la campaña del presidente electo, sino de las demás campañas presidenciales, la Corte considera que los treinta días señalados determinan la competencia del Consejo Nacional Electoral para imponer las sanciones previstas pero no elimina la procedencia de acciones distintas destinadas a proteger los intereses vulnerados por la superación de dichos topes.

En efecto, la interpretación de la Corte indica que, pasados los treinta días desde la elección del presidente, el Consejo Nacional Electoral pierde competencia para recibir las denuncias por violación a los topes de financiación de las campañas, pero la ciudadanía y las entidades de control conservan las competencias asignadas para regular el manejo adecuado de los dineros públicos comprometidos. Los ciudadanos, entonces, podrían iniciar acciones populares para reponer la agresión contra los intereses públicos, al tiempo que la Contraloría podría iniciar los correspondientes juicios fiscales por responsabilidad de este tipo.

Por las razones anotadas, la Corte Constitucional considera que el artículo 21 del proyecto de ley de la referencia se ajusta, con el condicionamiento anotado, a la Carta Política. En cuanto al numeral 2º de la disposición, la norma es exequible en el entendido que la congelación procede una vez concluida la campaña, en el momento de la reposición de votos, pero la expresión *"para el desarrollo de la campaña"* será declarada inexequible por las razones previstas.

E. Capítulo V. Acceso a medios de comunicación social

a. Artículo 22. Acceso a medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético

El artículo 22 regula el acceso a los medios de comunicación que aprovechan los recursos del espectro electromagnético. Estos son -entre otros y para los efectos del proyecto de ley- la televisión y la radio.

Pues bien, para abordar el tema, la Corte debe recordar que el espectro electromagnético es el fenómeno físico de desplazamiento de las ondas hertzianas en el espacio aéreo del Estado. Las ondas hertzianas son las ondulaciones que permiten la transmisión de la voz y de la imagen. El espectro permite la transmisión de la información a corta o larga distancia, y comprende, *"desde la bajísima frecuencia aproximadamente 10 a 100 Hertzios, que corresponde a los campos generados por las actividades de generación y transmisión de electricidad, hasta frecuencias mayores a los 10 Hertzios que corresponden a la radiación de los rayos cósmicos"*[40].

Aunque en términos científicos el espectro electromagnético es un fenómeno natural, desde el punto de vista jurídico, el espectro es parte del territorio nacional (art. 101 C.P.) y, como tal, pertenece a la Nación (art. 102 C.P.). En términos precisos, el fenómeno natural que permite el desplazamiento de las ondas hertzianas ocurre en el espacio aéreo colombiano y, en esa medida, su utilización pertenece a la Nación. Según esa precisión, el espectro electromagnético es, por tanto, un bien público, condición que lo somete a la regulación propia de su categoría, esto es, que le confiere la prerrogativa no ser enajenable ni prescriptible, sino de estar sujeto a la gestión y control del Estado (art. 75 C.P.).

Como bien público, la Constitución ha dispuesto el acceso al espectro electromagnético en condiciones de igualdad: *"Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley*" (Art. 75 C.P.). En la misma tónica, *"[p]ara garantizar el pluralismo informativo y la competencia, el Estado intervendrá por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético" (ibídem).*

Hecha la claridad anterior, la primera parte del artículo en mención establece que en el periodo comprendido entre los 60 días anteriores a la elección presidencial

---

[40] Corte Constitucional. Sentencia C-369-02, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

y 8 días antes de la misma, el Estado hará uso durante un mes del espectro electromagnético destinado a los concesionarios y operadores privados, en un espacio diario de dos minutos en televisión en horario triple A, y 4 minutos diarios en horario de mayor audiencia, para que los candidatos divulguen sus tesis y programas de gobierno.

Dado que el especto electromagnético es un bien público y que su gestión está a cargo del Estado, es dable que el legislador, en aras de garantizar el interés colectivo, disponga una reserva de ciertos espacios para transmitir los programas políticos de las campañas a la presidencia.

En efecto, la Corte no considera que la reserva de estos espacios quebrante los derechos de los concesionarios, pues, amén de que la facultad general de gestión y administración del espectro está reservada al Estado, la finalidad que inspira las transmisiones políticas se encamina a la satisfacción del interés general. A lo anterior se suma que la Corte Constitucional no considera desproporcionada la provisión de los espacios asignados a las campañas políticas, ya que, además de que dicha transmisión no es permanente, sino que se restringe al espacio total de un mes -entre los 60 y los 8 días anteriores a las elecciones-, la misma ocupa pocos minutos de los horarios privilegiados, triple A y mayor audiencia en radio.

Por último, la Corte reconoce que la Constitución asigna a los medios de comunicación una función social (Art. 20 C.P), por lo cual, en desarrollo de la misma, aquellos deberán ceder al interés general cuando los espacios que manejan se requieran para satisfacerlo, como ocurre cuando la opinión pública debe ser informada sobre los programas de gobierno que los candidatos tienen para presentarles. En este sentido, la norma que asigna dichos espacios a la transmisión de los programas de las campañas políticas tampoco vulnera el derecho de expresión de las concesionarias del espectro electromagnético. En este sentido, la Corte reitera su posición al respecto cuando aseguró:

> "4- El carácter preferente de las libertades de expresión, información y de prensa no significa, sin embargo, que estos derechos sean absolutos y carezcan de límites. Así, no sólo no existen en general derechos absolutos sino que, en particular, la libertad de expresión puede colisionar con otros derechos y valores constitucionales, por lo cual, los tratados de derechos humanos y la Constitución establecen que ciertas restricciones a esta libertad, que son legítimas. Así, conforme a los artículos 13 de la Convención Interamericana y 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, este derecho puede ser limitado para asegurar (i) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o para (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Por ello, esta Corporación ha también admitido, en numerosas decisiones, ciertas restricciones a la libertad de expresión a fin de proteger y asegurar, en ciertos casos concretos, otros bienes constitucionales, como el orden público o los derechos a la intimidad o al buen nombre [41]".

[41] Ver, entre otras, las sentencias C-179 de 1994, T-293 de 1994 y C-586 de 1995

> "En tercer término, en relación con la libertad de prensa, la Constitución establece regulaciones específicas, que legitiman ciertas intervenciones estatales. Así, los medios de información son libres pero tienen responsabilidad social (CP art. 20), por lo cual bien puede el ordenamiento jurídico precisar el alcance de esa responsabilidad y la manera de hacerla efectiva. Igualmente, una interpretación sistemática de los artículos 7º y 20 superiores permite concluir que la Carta protege el pluralismo informativo, por lo cual esta Corporación ha concluido que son legítimas ciertas intervenciones destinadas a asegurar una mayor equidad y pluralidad en el manejo de la información[42]…". (Sentencia C-010 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero) (Subrayas fuera del original)

Ahora bien, el hecho de que el Presidente de la República manifieste sus intenciones de ser reelegido en el cargo no puede determinar un aumento en la figuración que dicho funcionario pueda tener en los medios de comunicación. En efecto, por virtud de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 182 de 1985, tal como quedó redactado luego de la Sentencia C-1172 de 2001, el *"Presidente de la República podrá utilizar, para dirigirse al país, los servicios de televisión, en cualquier momento"*, lo cual indica que, en principio, aquél podría suspender la programación cuando lo considere conveniente.

No obstante, es claro que como la voluntad de volver a ser elegido no puede determinar un incremento en el acceso del Presidente a los medios de comunicación, aquel no podrá utilizar la facultad que de interrumpir la programación habitual de televisión para transmitir discursos presidenciales durante el lapso de 60 días previsto en el artículo 22. Lo anterior porque, aunque el Presidente candidato tiene el derecho a disfrutar de los mismos espacios televisivos que sus contrincantes, para exponer su plan de gobierno, no resulta factible que dicho funcionario se aproveche de la potestad que le confiere la citada ley para incrementar su figuración pública.

La Corte declarará exequible la norma citada, pero con la condición de que se entienda que durante los sesenta días a que hace referencia la norma, el Presidente candidato no podrá interrumpir la programación de televisión.

Desde otra perspectiva, la Corte encuentra legítimo que el legislador disponga de una distribución equitativa entre los candidatos a la presidencia, de los espacios de transmisión que usen el espectro electromagnético. En este punto, a pesar de la aparente falta de claridad del inciso primero de la norma, que no establece si esos minutos se garantizan para cada candidato diariamente, de manera que cada uno pueda contar con dos y cuatro minutos por día, o si dichos minutos de transmisión se distribuyen a lo largo de los días de la semana entre los candidatos a la presidencia, esta Corporación entiende, acudiendo a la interpretación sistemática de la norma y a que la segunda parte del inciso asigna al Consejo Nacional Electoral la distribución por sorteo de dichos espacios, a lo largo de los días hábiles de la semana, que cada candidato contará con dos minutos televisivos y cuatro minutos radiales, en los días hábiles de la semana, cada vez

[42] Ver, entre otras, las sentencias C-093 de 1996 y C-350 de 1997.

que se haya agotado la ronda de transmisión de todos los candidatos inscritos. Así, por ejemplo, si los candidatos inscritos son nueve, cada candidato contará con la cuota de transmisión indicada en el artículo 22, cada décimo día hábil.

En este entendido, es legítimo, por ser necesario, que el Consejo Nacional Electoral distribuya equitativamente los espacios entre los distintos candidatos. Además, es concordante con el mismo artículo 22 que dichas transmisiones se suspendan ocho días antes de las elecciones. Sobre este particular, no obstante, la Corte se ve en la obligación de precisar que la distribución de los espacios televisivos y radiales prevista por el artículo 22 debe entenderse también vigente para la segunda vuelta -si la hubiera- pues, además de que no tendría sentido que los candidatos perdieran la oportunidad de exponer su campaña política en la segunda vuelta, cuando más cerca están de la disputa por la presidencia, es claro que el discurso político puede variar en esta etapa de las elecciones, lo cual justifica que los competidores conserven la posibilidad de exponerlo a la opinión pública.

La Corte no encuentra objeción al hecho de que los costos de producción de las transmisiones corran a cargo de las campañas, habida cuenta de que la financiación preponderantemente estatal de las mismas está destinada, precisamente, a cubrir estas erogaciones.

Tampoco considera contrario a la Carta que el Consejo Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Televisión acuerden, de conformidad con sus competencias respectivas, la forma de distribuir los espacios en televisión, y que lo propio suceda con el Ministerio de Comunicaciones, en tratándose de la distribución de los espacios en medio radial. Así pues, lo que en este caso debe reconocerse es que la ley ha dispuesto la atención mancomunada de una necesidad pública, respetando las competencias correspondientes de las entidades públicas que coinciden en la prestación de este servicio.

Sobre este particular, la Corte considera pertinente citar las consideraciones hechas por la Corporación en la Sentencia C-226 de 1996, en las que la misma precisó la distribución de competencias de las entidades mencionadas, en los casos en que la tipología del evento por administrar haga que dichas competencias confluyan:

> Se observa que las competencias de los dos organismos son complementarias y que su ejercicio demanda un grado importante de coordinación y colaboración. La afinidad de las atribuciones, sin embargo, no impide alinderar con nitidez su campo de acción. La dualidad de las competencias - que no coincidencia - surge de la Constitución (C.P., arts. 77 y 264-9) y, en este orden de ideas, la ley demandada no hace otra cosa que reiterar ése específico diseño constitucional.
>
> Quizá no se discuta sobre la competencia que conserva la Comisión Nacional de Televisión para regular los elementos técnicos, logísticos y organizativos, predicables de cualquier producción y emisión

televisiva, incluida la que es objeto de análisis. Conviene, por ello, centrar la reflexión sobre los elementos más relevantes de este tipo de programaciones: determinación de los espacios utilizables; número y duración de los espacios; participantes; porcentajes; utilización de los espacios.

Con excepción de la primera materia - espacios utilizables -, las restantes son del resorte del Consejo Nacional Electoral, pues así lo dispone expresamente el artículo 25 de la Ley 130 de 1994. La excepción se justifica, por las razones ya expuestas. La competencia normativa general, dentro del marco de la ley, respecto de la televisión, la tiene la Comisión Nacional de Televisión (C.P. art. 77); la atribución del Consejo Nacional Electoral, es especial y se limita a regular la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación del Estado. La decisión relativa a los espacios utilizables, toma en consideración criterios de distribución con base en franjas, audiencias, frecuencias y otros elementos técnicos diferentes de la existencia de las diferentes fuerzas políticas y de su distinto peso en la vida política del país, extremo que se libra a la exclusiva competencia del Consejo Nacional Electoral. Lo contrario equivaldría a facultar a un órgano que tiene una función pública específica en el campo electoral, para influir de manera determinante y general en el manejo y dirección de la televisión, no menos que en la actividad cultural del país en la cual junto al importante interés por los asuntos políticos concurren otros diferentes. De ahí que, definidos los espacios utilizables por parte de la Comisión, para los propósitos del acceso a la televisión de los partidos y movimientos, la regulación de su participación sí debe obedecer a las pautas y regulaciones que al respecto dicte el Consejo Nacional Electoral. (Sentencia C-226 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

No obstante lo anterior, es claro que el Ministerio de Comunicaciones, como organismo integrante del Ejecutivo central, carece de la independencia necesaria para regular con neturalidad la distribución de los espacios radiales a que se refiere la norma. Por ello, en aras de garantizar la transparencia y el manejo equitativo y neutral de los mismos, esta Corte considera que, en el caso de los espacios que el Ministerio de Comunicaciones debe reservar previo concepto del Consejo Nacional Electoral, la necesidad de que la regulación parta de una autoridad independiente impone que el concepto del Consejo Nacional Electoral sea vinculante para el Ministerio.

Así, la Corte condicionará la exequibilidad del parágrafo del artículo 22 del proyecto de ley de la referencia con el fin de que se entienda que el concepto del Consejo Nacional Electoral será vinculante para el Ministerio de Comunicaciones.

Las anteriores razones conducen a la Corte a declarar la exequibilidad del artículo 22 del proyecto de ley, con los condicionamientos señalados.

b. Artículo 23. Acceso al Canal Institucional y la Radiodifusora Nacional

En primer lugar, la norma reconoce el acceso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica en los términos conferidos por la ley, esto es -entiende la Corte- por la Ley 130 de 1994 que regula el Estatuto de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. En este sentido, la norma debe concordarse con las disposiciones de dicha normativa que sean compatibles. En concordancia con el principio de equilibrio de acceso a los medios de comunicación, la norma amplía la cobertura a los movimientos sociales y a los grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia, lo cual no es reprochable, sino acorde con el principio de expansión democrática.

El inciso segundo anuncia la enumeración de los derechos que adquieren los partidos, movimientos y grupos de ciudadanos que presenten candidaturas a la presidencia, en relación con la transmisión por el Canal Institucional y por la Radiodifusora Nacional de Colombia de la información relativa a las campañas políticas. La norma incluye tres debates de hasta 60 minutos cada uno entre los candidatos a la presidencia que lo soliciten; una intervención de hasta 5 minutos para cada candidato, con el fin de presentar su programa político al comienzo de la campaña, y una intervención de hasta 10 minutos, antes del cierre de la campaña, para clausurar la exposición de su programa. Respetando la potestad de configuración del Congreso, la Corte no encuentra objeción alguna a la distribución de los espacios en los términos previstos. Entiende la necesidad del debate y considera indispensable que los candidatos expongan y cierren la exposición de su programa político. Además, considera indispensable que tales debates y exposiciones se transmitan en el mismo horario, condición que se logra con el enlace nacional de las cadenas de radio y televisión estatales. No obstante lo anterior, para la Corte la norma es constitucional, únicamente si se entiende que la distribución de dichos espacios se hará de manera equitativa para cada uno de los candidatos. Así lo hará saber en la parte resolutiva de esta providencia.

Frente a la potestad conferida al Consejo Nacional Electoral para que regule la materia, contenida en el último inciso del artículo 23, la Corte no tiene ningún reparo, pues la misma encuadra en del catálogo de competencias ordinarias del Consejo, particularmente, en la que le confiere el numeral 9o del artículo 265 de la Constitución Política para *"reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado"* (Art. 265 C.P).

No obstante lo anterior, esta Corporación considera indispensable advertir que dicha reglamentación deberá tener en cuenta que, una vez el Presidente manifieste su voluntad de ser candidato a la presidencia por un segundo periodo, el mismo no podrá aprovecharse de los canales institucionales para transmitir actos de gobierno o adelantar su campaña política. A la luz de las limitaciones que han sido esbozadas en este proyecto de ley, y que pretenden garantizar el equilibrio informativo entre el Presidente candidato y sus contendores, es claro que el reglamento que regulará la materia debe evitar que el Jefe del Ejecutivo

aproveche las ventajas que se derivan de su condición de privilegio para incrementar su figuración en los canales institucionales al servicio del Estado, ni siquiera con el fin de promocionar actos vinculados con el ejercicio de su cargo.

La Corte advierte que tal circunstancia no implica, en manera alguna, que el Presidente no pueda realizar ese tipo de actos o que deba abstenerse de llevar a cabo las reuniones que considere necesarias para atender los asuntos propios de su gestión. Lo que la restricción implica es la imposibilidad que tiene el primer mandatario de transmitir por los medios institucionales del Estado, desde que manifiesta su voluntad de ser candidato, actos propios de su gobierno que pudieran ser malinterpretados como actos de la campaña presidencial. Claramente, otros medios de comunicación sociales podrán registrarlos, pero ello en ejercicio de su libertad informativa y con las limitaciones establecidas en otros apartes pertinentes del proyecto de ley.

Finalmente, tal como se dijo previamente, dado que la ley no distingue entre si los espacios asignados por el artículo 23 son en primera o segunda vuelta, esta Corte considera que también en la segunda dichos espacios se deben garantizarse a los candidatos que lleguen a ella.

c. Artículo 24. Propaganda electoral

Los dos primeros incisos del artículo 24 regulan los límites temporales de la contratación de propaganda electoral. El Procurador General solicita la declaratoria de inexequibilidad de los mismos porque considera que la posibilidad de contratar espacios para divulgar propaganda electoral únicamente 30 días antes de las elecciones -en televisión- y 3 meses antes -en prensa escrita- no se compadece con el hecho de que el Presidente de la República pueda manifestar su intención de someterse a la reelección presidencial 6 meses antes de las elecciones. En sus palabras, sostiene que *"[e]s evidente que desde que el Presidente de la República manifieste a su partido la intención de ser candidato a la presidencia, ya habrá empezado su campaña y, por tratarse del personaje más importante en la vida política nacional, cada una de sus actuaciones atraerá la atención de todos los medios de comunicación".*

No obstante, en relación con la objeción del señor Procurador, esta Corte debe indicar que, aunque el Presidente puede manifestar su interés reeleccionista seis meses antes de las elecciones, la norma bajo estudio contiene una prohibición general, para todos los candidatos, relativa a la posibilidad de contratar propaganda política, y que dicha prohibición incluye al Presidente de la República, por lo que, en este caso particular, la norma no establece ninguna diferencia de trato respecto de los demás candidatos presidenciales. En ese entendido, no puede argüirse que el Presidente de la República esté habilitado para contratar la propaganda a que se refiere la norma bajo estudio, desde que manifiesta su interés en ser candidato.

Ahora bien, es obvio que detrás de la advertencia del Procurador General subyace el reproche de que la figura del Presidente de la República se exhibe

constantemente en los medios de comunicación y no requiere de propaganda electoral para hacerse conocer, ventaja que impone al legislador la restricción de la propaganda que pudiera contratarse a su favor.

Esta objeción, sin embargo, no resulta de recibo, pues a pesar de que la figura del Presidente de la República es, por fuerza de la realidad, de público y generalizado conocimiento, la propaganda electoral que lo promociona no sólo está destinada a la promoción de su imagen, sino, también, a la de su programa político, programa que no va ligado en estricto sentido a los cuatro años de gobierno que lo preceden.

Adicionalmente, la figura presidencial está vigente en los medios de comunicación desde antes de que dicho funcionario manifieste su intención de ser candidato al cargo, incluso, desde que es nombrado en el cargo. En efecto, no es necesario que el Presidente manifieste su deseo de ser candidato a la presidencia de la República para que su imagen goce del reconocimiento de la comunidad. Por ello, si el reproche del Procurador toma asiento en la certeza de que la imagen presidencial es suficientemente conocida por la comunidad y no requiere, por este aspecto, de propaganda política, entonces habría que concluir que en la campaña presidencial el presidente no tiene derecho a publicidad electoral alguna, lo cual resulta desproporcionado.

En donde sí considera la Corte que existe un vicio de inconstitucionalidad en la limitación que establece la norma, relativa a las campañas que no tienen acceso a la financiación estatal.

La primer parte del inciso primero de la norma establece que las campañas presidenciales que tengan derecho a la financiación estatal podrán contratar propaganda electoral en tiempos establecidos, asimilando el derecho a la financiación estatal con la posibilidad de contratar propaganda política. En este sentido, la norma limita la libre iniciativa privada de contratar propaganda política por el hecho de que la campaña a la presidencia no tenga derecho a la financiación pública, lo cual resulta desproporcionado. En efecto, una campaña política puede no tener derecho a financiación estatal, pero no por ello pierde el derecho a contratar propaganda política. La financiación está sujeta a ciertos requisitos legales y de composición de la campaña, pero la posibilidad de contratar propaganda política no tiene más límite que el de la iniciativa privada, que puede ser financiada incluso con recursos propios.

En estas condiciones, la Corte declarará inexequible la expresión *"que cumplan las condiciones de ley para acceder a la financiación estatal previa"*, contenida en el inciso primero del artículo 24 del proyecto de ley de la referencia.

Ahora bien, la diferencia entre el término fijado como límite máximo para contratar propaganda electorales televisión y el establecido para la propaganda escrita no ofrece reparo alguno a la Corte, pues es claro que existen diferencias en la cobertura de cada medio comunicación. A lo anterior se suma que la información televisiva se vale del espectro electromagnético, que es un recurso

sujeto a repartición, mientras que la prensa escrita tiene mayor libertad en este aspecto.

La Corte tampoco considera que sea contrario a la Carta que las campañas presidenciales decidan el medio de comunicación con el cual quieren contratar dicha propaganda, pues tal decisión es propia del espectro de su libertad y necesaria para diseñar su estrategia política.

No obstante, la Corte considera contrario a la equidad de la contienda electoral que el Ministerio de Hacienda regule la forma en que debe hacerse el pago de la propaganda, pues en un escenario electoral con posibilidad de reelección, el Ministerio de Hacienda carece de la independencia necesaria para garantizar la neutralidad en el desarrollo de dicha temática. La Corte Constitucional, en aras de garantizar el equilibrio y la neutralidad de las elecciones con opción de reelección, declarará inexequible, en consecuencia, la expresión contenida en el inciso primero de la norma que dice *"El Ministerio de Hacienda y Crédito Público regulará la manera como se emitirá el pago de la respectiva propaganda electoral de cada campaña, según los términos establecidos en la presente ley"*

El inciso cuarto del artículo 24 prescribe que la propaganda política electoral no podrá i) contener mensajes alusivos a otros candidatos, ni a los ii) distintivos y iii) lemas de sus campañas, iv) ni usar los símbolos patrios, ni contener v) mensajes negativos frente a los demás candidatos a las campañas.

El Procurador General sostiene que la norma es contraria *"a los principios de un sistema democrático y a la naturaleza misma de una campaña presidencial, que el legislador limite el derecho a disentir a oponerse políticamente y a mostrar las ventajas de un discurso frente a otro. De allí, que no se entienda que quiso decir el legislador cuando señaló que no pueden contener mensajes negativos, expresión ésta tan vaga que puede llegar a impedir un uso correcto de la propaganda política"*. Por lo anterior, solicita que se devuelva al Congreso para que las cámaras legislativas definan con precisión cuáles son las conductas que en este sentido no pueden permitirse.

Coincidente con el criterio del Ministerio Público, la Corte Constitucional había declarado inexequible una disposición del proyecto de ley que fue sancionado como Ley 130 de 1994, y que en su contenido textual disponía una restricción similar a la que ahora se analiza. La norma en cuestión establecía lo siguiente:

> *ARTICULO 24. Propaganda electoral. Entiéndese por propaganda electoral la que realicen los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos de elección popular y las personas jurídicas que los apoyen, con el fin de obtener apoyo electoral.*
>
> *Dicha propaganda no podrá contener mensajes alusivos a otros candidatos o que inviten a abstenerse de votar por otro partido o movimiento político.*

Esta clase de propaganda electoral únicamente podrá realizarse durante los tres (3) meses anteriores a la fecha de las elecciones.

La disposición del proyecto de ley revisado por la Corte en la Sentencia C-089 de 1994 prohibía lo que la Corporación denominó "propaganda negativa", y que la misma encontró contrario a los principios democráticos y a la libertad de expresión. La Corte Constitucional estimó que la propaganda negativa es un recurso válido en el ejercicio del proselitismo político porque permite el contraste de las ideas y estimula la formación de la conciencia política del electorado. Dijo la Corte en esa oportunidad:

> 6.4 El artículo 24 del proyecto define el concepto de propaganda electoral, entendiendo por ella la que se dirige de manera directa a obtener apoyo electoral con miras a los próximos e inmediatos certámenes electorales, y a la que se aplica, en principio, dos restricciones. La primera, prohíbe que la propaganda contenga mensajes alusivos a otros candidatos o se invite a abstenerse de votar por otro partido o movimiento. La segunda, señala que la propaganda electoral sólo se podrá realizar durante los tres meses anteriores a la fecha de las elecciones.
>
> La prohibición de la denominada propaganda negativa, aunque enderezada a propiciar entre las fuerzas que ingresan a la contienda electoral un clima de lealtad, introduce una limitación inconstitucional a la libertad de expresión y al derecho de difundir libremente las ideas y programas. Fuera de que la Constitución y la ley de suyo no dan abrigo a la difamación y sancionan el abuso de estas dos libertades esenciales en el sistema democrático, no parece razonable que los partidos y movimientos se vean privados de referirse y descalificar tanto los programas de sus émulos como las personas que los encarnan. Salvo que la publicidad tenga connotaciones que por lesionar la honra y la intimidad de las personas, no se puedan sustentar en la libertad de expresión, se mutila innecesariamente el debate político y el ejercicio de la oposición, si éstos no pueden extenderse a las personas de los candidatos, cuya consideración no es indiferente para el electorado. Si bien a este respecto la ley puede prevenir abusos e introducir restricciones razonables, la genérica interdicción que se plasma en la norma va más allá de ese propósito. (Sentencia C-089 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

En esta oportunidad, la Corporación coincide con la posición previamente establecida y reconoce que la propaganda política negativa, siempre y cuando se despliegue dentro de los límites que imponen las conductas delictuales con las que teóricamente podría avecindarse, es plenamente legítima y merece la plena protección del Estado, visto que la misma es manifestación directa del derecho a la libertad de expresión.

Estas consideraciones llevan a la Corte a declarar inexequible el inciso cuarto del artículo del 24 del proyecto de ley estatutaria, en cuanto que prohíbe que la

propaganda electoral contenga i) mensajes alusivos a otros candidatos, a los ii) distintivos y iii) lemas de sus campañas, y contener mensajes negativos frente a los demás candidatos a las campañas. No obstante, en cuanto a la prohibición de utilización de los símbolos patrios en la campaña política, esta Corporación considera que la medida es legítima.

En primer lugar, es indispensable recordar que el respeto por los símbolos patrios se impone como una obligación de todo nacional, en tanto aquellos son la representación *"material de toda una serie de valores comunes a una Nación constituida como Estado".* A juicio de la Corte, los símbolos patrios se han *"considerado siempre como objeto del respeto y la veneración de los pueblos que simbolizan. Y por ello, también, la mayoría de las legislaciones del mundo los protegen, y sancionan su irrespeto como falta grave, a veces como delito*"[43]. Por lo anterior, es necesario entender que las disposiciones que se dicten con el fin de proteger el uso de los símbolos patrios y pretendan evitar su abuso, están conformes con los valores que aquellos representan y, por tanto, resultan acordes con la Constitución Política.

En segundo término, los símbolos patrios representan la unidad nacional e identifican el sentimiento de pertenencia a la Nación. En nuestro caso, entonces, el escudo, la bandera y el himno simbolizan la condición de ser colombianos y promueven el respeto por los valores fundamentales del Estado en que se configura esta Nación. En ese sentido, cuando los asociados recurren a los símbolos patrios, lo hacen para identificarse con un sentimiento general, común a todos los que hacemos parte de esta historia común.

Así las cosas, el hecho de que el legislador haya prohibido la utilización de los símbolos patrios en el diseño de la propaganda política de los candidatos a la presidencia resulta ser una medida adecuada para evitar que dicha simbología sea objeto de abuso por parte de quienes aspiran a ocupar dicho cargo.

Como primera medida, en tanto que los símbolos patrios representan un sentimiento de pertenencia nacional, compartido por todos, el aprovechamiento de la simbología patria –el escudo, el himno y la bandera- no puede erigirse como distintivo para la identificación de las diferentes campañas presidenciales. Ciertamente, si se parte de la base de que todas las campañas buscan el merecimiento necesario para ocupar el primer cargo administrativo de la Nación; y de que, en el ejercicio de dicho esfuerzo, la exaltación de los valores patrios debe ser común denominador, no resulta sensato y, en cambio, conduce a la confusión del electorado, que los candidatos se identifiquen con símbolos que representan un sentimiento patriótico común, que no es privilegio de ninguno. Los símbolos patrios representan, como se dijo, el sentido general de pertenencia patria de los candidatos, por lo que no son un verdadero distintivo de las campañas.

En estos términos la prohibición de la figuración de la simbología patria obliga a las campañas a individualizar su imagen, con lo cual se garantiza una mejor identificación del candidato por parte de los electores y se permite la realización

---

[43] Sentencia C-469 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

de un voto libre y sin coacciones, al que insta el artículo 258 de la Constitución Política.

Además, la prohibición de utilización de símbolos patrios evita la identificación de las campañas con la imagen institucional del Gobierno, precaución que cobra mayor relevancia en los casos en que el Presidente de la República aspira a un segundo periodo en la presidencia. En esta hipótesis, la ley pretende diluir la confusión que podría generar en el electorado la imagen de un presidente en ejercicio de sus aspiraciones electorales, rodeado de la simbología institucional que lo identifica como Jefe de Estado. Del mismo modo, la precaución opera para las elecciones en las que no está presente el Presidente de la República, con el fin de que ninguna campaña saque provecho de peso simbólico de los emblemas nacionales, haciéndolo valer por encima de las virtudes de su propia campaña. Por lo anterior, la Corte considera que dicha restricción es exequible, pues garantiza el ejercicio libre del derecho al sufragio (art. 258 C.P.) y evita la coacción publicitaria a que el mismo pudiera someterse.

A juicio de la Corte, la prohibición de utilización de símbolos patrios incluye la utilización conjunta, sucesiva y ordenada de los colores amarillo, azul y rojo, pues utilizados en la distribución propia de la bandera implica, sin más, el uso de este símbolo patrio. Hecha la salvedad anterior, el uso de los colores primarios –amarillo, azul y rojo- en distribuciones distintas y formas diversas no puede estar prohibido, pues nada en la norma impide utilizar los colores que identifican la patria. El amarillo, el azul y el rojo son, por demás, los colores básicos, por lo que resultaría excesivo excluirlos del diseño cromático de las campañas publicitarias. La Corte entiende que la prohibición de la norma se dirige a la utilización de los símbolos y no de sus colores distintivos, por lo que concluye que esta, como cualquier prohibición, debe ser interpretada en forma restringida.

Así las cosas, la Corte Constitucional declarará inexequibles las expresiones *"contener mensajes alusivos a otros candidatos, ni a los distintivos y lemas de sus campañas", "Tampoco podrán"* y *"ni contener mensajes negativos frente a los demás candidatos de sus campañas",* contenidas en el inciso cuarto del artículo 24 del proyecto de ley de la referencia.

Ahora bien, eliminada la prohibición de propaganda política negativa, el reproche formulado por el Procurador General en contra del inciso quinto del artículo 24 pierde sentido, pues el Ministerio Público aseguraba que la potestad que faculta al Consejo Nacional Electoral para suspender la propaganda política que incluyera propaganda negativa dentro de las 24 horas siguientes a su presentación era contraria a la Constitución porque no incluía una graduación de la sanción. En efecto, ya que la propaganda política negativa no está prohibida, el Consejo Nacional Electoral no tiene competencia para suspenderla.

El inciso sexto faculta a los candidatos que no califiquen para recibir financiación estatal a contratar propaganda política en el mismo periodo. La Corte Constitucional considera que, al igual que se dijo respecto del inciso primero de la norma en cuestión, el legislador no puede establecer limitaciones ni autorizaciones al particular que, pese a no haber calificado como beneficiario de

la financiación estatal para su campaña política, decide contratar a cargo de su propio patrimonio la propaganda que considera necesaria. En este sentido, la autorización contraría el principio de autonomía de la voluntad y, por tanto, debe ser retirada del ordenamiento jurídico.

Para afianzar la distribución equitativa de acceso a los medios de comunicación y evitar que en los sectores económicos privilegiados, que pueden sufragar servicios de televisión por suscripción, se altere dicho equilibrio, el séptimo inciso del artículo 24 prohíbe la transmisión de propaganda política que se exhiba en el exterior. Como se deja entrever, para la Corte dicha disposición no es contraria a la Carta en cuanto que busca garantizar que la distribución de la propaganda política sea equitativa en todos los estratos y a todo lo ancho y largo del territorio nacional.

Finalidad similar persigue el inciso octavo de la norma cuando obliga a los concesionarios de radio y televisión a reducir hasta en un 50% respecto del año anterior, las tarifas por concepto de transmisión de propaganda política, pues ello, tal como lo dijo la Corte respecto del artículo 28 de la Ley 130 de 1994, norma de similares características a la que ahora se analiza, contribuye a garantizar el acceso generalizado a los medios de comunicación, sorteando una barrera que de otro modo no podrían superar sino los partidos, movimientos y candidatos con mayor poder económico.

De otro lado, para la Corte Constitucional, la disposición contenida en la norma no sólo obliga al cobro de la mitad de la tarifa, sino que obliga al concesionario, cuando así lo desee, a publicar la propaganda política de los partidos, movimientos o candidatos que deseen difundirla por ese medio, pues de entenderse lo contrario, se admitiría que son el concesionario y el operador los encargados de definir cuáles candidatos tienen acceso a los medios masivos de comunicación, con lo cual se atentaría de manera grave contra el equilibrio en el acceso a estos medios. Precisando un poco más este punto, la Corporación considera que la función social que cumplen los medios de comunicación (art. 20 C.P.) implica un compromiso con el equilibrio informativo en el desarrollo de las campañas políticas, por lo que no resulta constitucional que los medios de comunicación a que se refiere la norma seleccionen los candidatos cuya propaganda política están dispuestos a divulgar. Si el medio de comunicación decide, voluntariamente, no divulgar ninguna propaganda política, esta Corte considera que tal neutralidad debe respetarse, en ejercicio del principio de autonomía e iniciativa privada, además de la libertad de empresa del concesionario u operador. No obstante, si el concesionario opta por publicar propaganda política, así sea en un sólo caso, su deber es extender las condiciones a todos los candidatos que se lo requieran, en condiciones de igualdad. Así lo dispuso la Corte Constitucional en relación con una disposición similar contenida en el proyecto de ley que se convirtió en Ley 130 de 1994.

La Corte declarará exequible el inciso octavo del artículo 24 del proyecto de ley de la referencia bajo la condición de que se entienda que la obligación a que se refiere incluye la conceder espacios a los candidatos, para propaganda política, en condiciones de igualdad.

Finalmente, la Corte considera que el parágrafo del artículo 24 se encuentra acorde con la Constitución Política en cuanto que aquél promueve la participación de las empresas comunitarias de difusión televisiva y radial en la promoción de la propaganda política para la campaña de presidencial. Para la Corte, la integración de dichas empresas constituye aplicación directa del artículo 103 constitucional que define, como forma de participación política de los asociados, la constitución de empresas comunitarias que serán apoyadas por el Estado, así como por los entes territoriales (Art. 289 C.P.) Por ello, la norma será declarada exequible.

d. Artículo 25. Garantía de equilibrio informativo entre las campañas presidenciales

El primer inciso del artículo 25 es inobjetable. Diseña la finalidad y la obligación de las concesionarias y operadores privados en el manejo de la información sobre las campañas políticas. Dice que la información será equilibrada, veraz y plural, características necesarias para conservar el esquema de equilibrio en el que debe surtirse la campaña política y permitir el acceso al espectro electromagnético y a la opinión pública en condiciones de igualdad.

Para la Corte, la norma -aunque no lo diga de manera expresa- se refiere a la distribución equitativa de la información que administran los noticieros, informativos, programas de opinión y, en general, producciones de radio y televisión que utilicen el espectro para transmitir la información relativa a las elecciones. Así entendido, el hecho de que los mismos deban informar al Consejo Nacional Electoral los tiempos y espacios conferidos a los candidatos y de que el Consejo pueda controlar la distribución equitativa de los mismos es una manera de garantizar el pluralismo informativo que el Estado está llamado a preservar, por orden expresa del artículo 75 de la Constitución Política.

La garantía del equilibrio informativo, como se dijo, se justifica en un mundo en el que la televisión ha pasado a ser el medio comunicación con mayor poder de penetración social. En esas condiciones, una distribución equitativa del tiempo en televisión implica una distribución igualitaria de la oportunidad de presentación de los programas de gobierno. La distribución igualitaria de los espacios de comunicación también constituye una herramienta para garantizar la objetividad informativa pues impide la exposición excesiva o deficiente de determinados candidatos y la exposición parcializada de sus programas políticos. La necesidad de transmisión neutral y veraz de la información persigue la correcta utilización del poder de sugestión cognitiva de la televisión, factor determinante de la formación del criterio político de la sociedad. La Corte Constitucional fue consciente de la misma necesidad en la pluricitada Sentencia C-089/94, cuando estudió la constitucionalidad del proyecto de la que sería la Ley 130 de 1994.

> Es necesario resaltar la importancia de estos valores como inspiradores de toda la regulación e institucionalización de la actividad política y que son bien recogidos y aplicados por el proyecto de ley que se revisa. Si se tiene en cuenta la importancia que la televisión ha adquirido en la

> comunicación social actual y la naturaleza publicitaria de las campañas políticas, se puede apreciar mejor la trascendencia de esta disposición.
>
> La norma examinada se ajusta a la Constitución. La calidad de concesionarios de espacios y la facultad de la ley para establecer la política televisiva (CP art. 77), le brindan suficiente respaldo constitucional a las exigencias que se formulan en la norma. Asimismo, no desborda el Legislativo su competencia constitucional para regular el régimen de los partidos y movimientos, con un precepto que se endereza a ordenar a sus concesionarios, neutralidad frente a los participantes de las campañas electorales.
>
> La objetividad de los noticieros y espacios de opinión es un derecho de las personas que aspiran a conocer verazmente, por su conducto, los sucesos de la vida nacional e internacional. La imparcialidad de los restantes concesionarios asegura la igualdad de oportunidades para todos los actores políticos y previene que sobre el electorado se ciernan influencias extrañas - usualmente imperceptibles - procedentes de los personajes que identifica la opinión. En fin, la norma precave que gracias a la presencia de los candidatos en espacios de distinta naturaleza, se violen las limitaciones a las normas sobre publicidad y, por otra parte, se dé ocasión para crear subrogados de donativos encubiertos que de otro modo no serían fácilmente detectables. (Sentencia C-089 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Por las razones previas, la Corte considera que el primer inciso del artículo 25 del proyecto de ley de la referencia se ajusta a los preceptos constitucionales, principalmente porque desarrolla el inciso final del artículo 75 de la Carta.

El inciso segundo confiere al Consejo Nacional Electoral la facultad de verificar el cumplimiento de los objetivos descritos en el inciso primero. En tal virtud, la potestad de corregir las deficiencias en el equilibrio informativo constituye una valiosa herramienta para que el Estado garantice la realización de los principios sobre los que se funda el acceso a los medios.

De la misma manera, la Corte no tiene objeción respecto del inciso tercero, que señala la forma en que será seleccionada la información que será publicada. La norma prevé que la campaña suministrará el material audiovisual pertinente, del cual los medios de comunicación extraerán la información que consideren valiosa. Partiendo de la base de que el ejercicio de esta potestad, que permite seleccionar la información relevante que ha de ser transmitida, es responsable y profesional, además de que tiende a la presentación objetiva y neutral de los hechos, la Corte considera que la norma plantea un balance razonable entre la autonomía de los medios de comunicación para seleccionar la información que pretenden divulgar y la imagen que las campañas políticas pretenden exhibir al público. Es de entenderse entonces que las campañas suministrarán la información que mejor represente las ideas y la imagen que pretenden hacer pública y que el medio de comunicación extraerá la que considere más apropiada, de acuerdo con su responsable criterio periodístico y en el marco del respeto

absoluto por la neutralidad informativa. Si a lo anterior se suma que las deficiencias del sistema pueden ser corregidas gracias al control del Consejo Nacional Electoral, se tiene que la figura en sí misma no implica desconocimiento de ninguna garantía constitucional.

Con todo, aunque la Corte encuentra que el artículo bajo estudio es exequible, resulta indispensable condicionar su constitucionalidad para que se entienda que en el manejo del equilibrio informativo que debe garantizarse a las campañas presidenciales, los medios de comunicación deberán tener en cuenta no sólo las actividades del Presidente como candidato a la presidencia, sino sus actividades como jefe de Estado y jefe de Gobierno. Ello impide que, una vez el mismo ha manifestado su intención de ser reelegido, su imagen se multiplique, por encima de la de sus demás contendores, a razón de la exposición de sus gestiones de gobierno.

La Corte considera, igualmente, que en el manejo del equilibrio informativo que debe imperar en este escenario, el Consejo Nacional Electoral deberá velar por que dicho balance se dé, no exclusivamente en términos cuantitativos, sino cualitativos, es decir, en términos del contenido de la información que se presenta. Igualmente, para la Corte es claro que, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 25 del proyecto de ley de la referencia, los eventuales desequilibrios que pudieran detectarse deberán acordarse con los medios de comunicación, sin perjuicio de la libertad de información de que los mismos son titulares.

Atendiendo al anterior condicionamiento, la Corte declarará exequible la norma bajo dicho entendido.

e. Artículo 26. Prohibiciones para todos los candidatos a la Presidencia de la República

La Corte encuentra irreprochable la norma que impide a cualquier candidato a la presidencia contratar, alquilar, producir y/o dirigir programas de género periodístico en medios de comunicación social, pues ello implica, sin más, la posibilidad de alterar a su favor el equilibrio informativo de que ha venido hablándose. La disposición contiene una limitación razonable que persigue la preservación del equilibrio informativo, pues resulta obvio que si se permitiera a los candidatos a la presidencia, contratar, alquilar, producir o dirigir espacios periodísticos, se burlaría el espíritu de distribución equitativa de los espacios de figuración pública en los medios de comunicación.

No obstante, esta Corporación considera indispensable precisar que, para garantizar dicho equilibrio, la prohibición contenida en la norma debe aplicarse al Presidente o Vicepresidente desde el momento en que los mismos hacen público su interés de participar en las elecciones, tal como se estableció en las consideraciones vertidas a propósito del artículo 9º del proyecto de ley de la referencia.

La Corte Constitucional declarará, en consecuencia, exequible el artículo 26 del proyecto de ley de la referencia, con la condición de que se entienda que dicha prohibición aplica desde que el Presidente de la República o Vicepresidente hacen público su interés en participar en las elecciones.

f. Artículo 27. Regulaciones a las transmisiones presidenciales en el Canal Institucional

El Procurador General sostiene que la norma aquí analizada es inconstitucional porque hace referencia a una práctica coyuntural -del Gobierno actual, se entiende- que no se encuentra autorizada por ninguna norma constitucional o legal. En estas condiciones, considera que la regulación del proyecto de ley debió ser general, limitativa de todo tipo de alocuciones presidenciales, con el fin de evitar la confusión entre la condición de servidor público del presidente y su campaña política. También señala la Vista Fiscal que la excepción a la regla abre una puerta infinita a dicha confusión. Sobre el particular, agrega que en las condiciones en que vive el país, *"las excepciones deben estar absolutamente justificadas y no como lo hizo el Congreso en una norma que carece de toda pertinencia, conducencia y proporcionalidad con la materia que se pretendía regular"*.

En relación con la norma revisada, esta Corporación reitera la posición vertida respecto del artículo 23 del proyecto de ley de la referencia, en el sentido de que, como garantía de equilibrio en el manejo informativo de la campaña presidencial, el Presidente de la República no está autorizado para utilizar los medios institucionales de comunicación como vía de exposición de sus actos de gobierno.

Para la Corte, la indudable ventaja que para el Presidente de la República reporta el ser la máxima autoridad administrativa de la Nación y de controlar, por esa vía, el manejo de los canales institucionales del Estado, obliga a restringir el uso de dichos canales con fines proselitistas. En este sentido, la transmisión de los llamados 'consejos comunitarios', celebrados entre el Presidente y la población, determina un aumento indiscutible de su figuración pública en los medios de comunicación que podría desequilibrar el balance informativo de la campaña. Independientemente de que el objetivo de dichos consejos sea el de atender las necesidades de la comunidad y no el de conseguir votos para un segundo periodo presidencial, es palpable que, dada la dificultad que existe para identificar la frontera entre esas dos finalidades, la restricción del uso de ese recurso publicitario se impone como necesaria.

La previsión anterior no significa, sin embargo, que el Presidente de la República no pueda reunirse con la comunidad para recibir, de primera mano, las quejas y sugerencias de la población. Lo que dicha decisión implica es que tales reuniones no pueden ser transmitidas por los canales institucionales, sin perjuicio de que los demás medios de comunicación social informen sobre ellas, en uso de su libertad de información y en cumplimiento de los parámetros y limitaciones contenidos en el proyecto de ley de la referencia.

De otro lado, en cuanto a la excepción a la regla, la Procuraduría considera que autorizar las reuniones del presidente con la comunidad cuando las mismas estén destinadas a atender asuntos de seguridad nacional, soberanía, orden público y desastres naturales es abrir una puerta "infinita" a la transmisión de la imagen presidencial en confusión con su condición de candidato.

A propósito de esta apreciación, la Corte considera que la disposición en cita, al permitirle al presidente ordenar la transmisión de reuniones comunitarias que desarrollen temas relacionados con seguridad nacional, soberanía, orden público y desastres naturales, carece del elemento de precisión necesario para evitar el incremento injustificado de la figuración pública del primer mandatario. Ciertamente, la Corporación estima que los temas a que hace referencia la norma bajo estudio son de una amplitud tal que no permiten identificar con toda certeza en qué casos y bajo qué circunstancias puede el Presidente de la República transmitir sus reuniones con la comunidad. Así, por ejemplo, la norma no precisa si la transmisión a que se hace referencia es de las reuniones previas, preventivas de los acontecimientos indicados, o si ocurre con posterioridad a los hechos, etc. Esta falta de precisión y definición en el tipo de reuniones que pueden ser emitidas por los canales institucionales podría llegar a afectar el equilibrio informativo que el proyecto de ley de la referencia pretende preservar, con fundamento en interpretaciones extensivas que podrían afectar la neutralidad política.

En estas condiciones, la Corporación considera que también es inexequible que se permita al Presidente de la República ordenar la transmisión de dichas reuniones.

En consecuencia, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad del artículo 27 del proyecto de ley de la referencia, a excepción de las expresiones *"Cuando el Presidente de la República se haya inscrito como candidato a la elección presidencial"*, *"las reuniones con comunidades para promover"* y *"en la solución de los problemas que las aquejan. Se exceptúan los casos en los que las reuniones desarrollan temas relacionados con seguridad nacional, soberanía, orden público o desastres naturales"*, que se declaran inexequibles. Retiradas del ordenamiento jurídico las expresiones anteriores, el texto restante del artículo en cuestión se limita a prohibir la transmisión por el canal institucional de la gestión del gobierno, lo cual se encuentra acorde con la decisión adoptada respecto del artículo 23 de el proyecto de ley.

Adicionalmente, la Corte advierte que la restricción impuesta por el artículo estudiado, en el texto que queda luego de ser retiradas las expresiones inconstitucionales, opera para el Presidente de la República y para el Vicepresidente desde el momento mismo en que manifiestan su voluntad de ser candidatos a la Presidencia, tal como se indicó al declarar la exequibilidad condicionada del artículo 9º del proyecto de ley de la referencia.

g. Artículo 28. de las encuestas electorales

(i) comentarios generales sobre las encuestas electorales

El fenómeno de profesionalización de las campañas electorales ha derivado en la tecnificación de los métodos de acercamiento al electorado. Por ello, las estrategias de difusión son cada vez más elaboradas, la estructura financiera de los partidos es cada vez más sólida y el uso de los medios de comunicación es gradualmente más intenso. Las encuestas de opinión son un elemento vinculado a ese fenómeno.

Aunque tradicionalmente los candidatos a los cargos en disputa adelantaban sus campañas confiados en un programa cuyo apoyo ignoraban, y constataban el día de las elecciones, la comunicación entre electorado y candidato, factible gracias a las encuestas de opinión, ha hecho posible que las campañas políticas del presente se diseñen sobre el conocimiento de la opinión de los electores e interpreten de manera más directa sus esperanzas.

Aunque las encuestas de opinión aparecieron en el escenario político a mediados de los años treinta[44], su popularización se produjo en los sesenta, cuando fueron ampliamente utilizadas por los medios de comunicación y los partidos políticos, en las elecciones de los Estados Unidos[45].

Las encuestas de opinión pública, que a diferencia de las encuestas privadas, intentan conocer las tendencias generales del público sobre determinada materia, han sido aprovechadas por los partidos políticos para medir la popularidad de sus candidatos antes de las elecciones. No obstante, el trabajo estadístico que implica la medición de la opinión pública en materia política dista mucho de coincidir con la metodología análisis científico de datos estáticos.

Ciertamente, las encuestas de opinión no sólo miden una tendencia social sobre un tema preestablecido, como quien mide el nivel de pobreza o de analfabetismo de un grupo social determinado. Las encuestas de opinión miden, como se indica, la opinión de los ciudadanos, opinión que, en tanto que variable, puede verse alterada por la medición misma. Así, las encuestas de opinión pública no sólo cumplen funciones estadísticas, sino que, en el marco de los movimientos electorales de los pueblos, definen las propias tendencias públicas. En suma, las encuestas tienen la posibilidad de cambiar la opinión de los electores.

Ahora bien, en esa tónica, el cambio en la opinión de los electores también propicia cambios en el planteamiento de las campañas. Así, las encuestas de opinión no sólo transforman las tendencias del electorado sino que promueven la transformación de las propuestas políticas, alientan las coaliciones y provocan las dimisiones.

---

[44] Una fecha clave es la de 1936, cuando las empresas Gallup y Elmo Roper predijeron los resultados de la contienda electoral por la presidencia de los Estados Unidos entre Roosevelt y London.

[45] Sobre el tema, consúltese "Las encuestas de opinión pública" de Dennos Kavanagh, publicado originalmente en David Butler, Howard R. Penniman y Austin Raimey, editores "Democracy at the polis: a comparative study of competitive nacional elections" (Washington D.C. American Enterprise Institute, 1981) Traducción al castellano, Centro de Estudios Políticos, 53, 1994.

Como medio de predicción de los resultados electorales, las encuestas ofrecen un panorama más o menos acertado de la intención de voto de los ciudadanos. Los rangos de error suelen ser inferiores al 3% en encuestas elaboradas con el cumplimiento de los requerimientos técnicos. El hecho de que las encuestas predigan con márgenes más o menos estrechos de error el resultado de las elecciones, permite a los candidatos y a los ciudadanos modificar sus patrones de conducta respecto de esas predicciones. Es así como algunos se refieren al voto táctico como a aquel que se emite para inclinar una predicción no deseada o al efecto boomerang, como el que se produce cuando los resultados de las encuestas que desfavorecen a un candidato generan una reacción masiva opuesta que termina por granjearle el triunfo.

Igualmente, las encuestas de opinión pueden persuadir o alentar a futuros aspirantes a promover su candidatura a partir de la medición de la temperatura del ambiente político. Así visto, el poder de las encuestas determina si un candidato tiene o no posibilidades de disputar una contienda electoral y por ende, si vale la pena emprender la aventura económica propia de una candidatura.

De otro lado, las encuestas son herramientas fundamentales para medir la imagen personal del político -reflejada en los eslóganes de la campaña, en los afiches, etc.-; la aceptación de su programa de gobierno y la popularidad de su trato con la comunidad. Las encuestas delimitan los grupos sociales a los cuales debe dirigirse con mayor ahínco el candidato e identifican los temas de la propuesta política que deben reforzarse.

En fin, las encuestas son herramientas poderosas al servicio de los intereses electorales que, en virtud de su capacidad de incidencia sobre la opinión del electorado, deben ser objeto de especial regulación por parte del Estado. Tal como se observa, el riesgo de contar con predicciones equívocas, elaboradas a partir de procedimientos antitécnicos o tendenciosos puede contribuir a la manipulación de los resultados de una campaña política y, eventualmente, a tergiversar las condiciones igualitarias en que debe desarrollarse la contienda.

Las conclusiones anteriores permiten entender por qué el Estado se encuentra obligado a regular la elaboración y publicación de las encuestas de opinión en el marco de procesos electorales. La dudosa procedencia de encuestas que denotan una mala percepción del electorado respecto de un candidato específico o, en las mismas condiciones, un amplio apoyo a sus propuestas, puede contribuir al enturbiamiento de escenario electoral y a la falsificación de los resultados. Por lo anterior, con el fin de garantizar el equilibrio del proceso electoral y de permitir, como se ha venido indicando, el acceso equitativo y transparente a los canales democráticos, el legislador debe diseñar pautas que delimiten el uso de este recurso. La siguiente ha sido la forma en que el proyecto de ley de garantías electorales desarrolló la materia.

(ii) análisis del articulado

El inciso primero de la norma describe las exigencias de las encuestas presidenciales que se publiquen o difundan en campaña. Impone que las mismas

se publiquen en su totalidad y en ellas se identifique el encargado de elaborarla, el tema al que se refiere, las preguntas, los candidatos por los que se indagó, el área y la fecha o periodo en que se realizó y el margen de error calculado.

Para la Corte, la exigencia de la norma busca garantizar la transparencia de la información recopilada, así como certificar la seriedad de la encuesta, en un afán por impedir la manipulación de las elecciones a partir de la tergiversación de la información. La Corporación entiende que los datos cuyo suministro se exige garantizan el conocimiento mínimo de la calidad de la encuesta y permiten identificar al responsable de la información que se publica o difunda. Por ello, considera que la misma es exequible, como también resulta exequible que se exija que dichas encuestas correspondan a un recaudo de información relevante desde el punto de vista estadístico, en la que figuren los resultados de probables votantes, es decir, estadísticas hechas sobre una población probable de votantes, no sobre grupos humanos expresamente seleccionados para responderlas.

Ahora bien, en cuanto a la prohibición de publicar encuestas o sondeos la semana anterior a las elecciones a la Presidencia de la República, en los medios de comunicación nacional, la Corte advierte que dicha imposición contiene una decisión similar a la que era objeto de regulación por parte de la Ley 58 de 1958, que regulaba el estatuto básico de los partidos políticos con anterioridad a la Ley 130 de 1994.

En efecto, la norma establecía lo siguiente:

> *LEY 58 DE 1958.- "Artículo 23.- Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, el área y la fecha o período de tiempo en que se realizó y el margen de error calculado."*
>
> *"Durante los treinta (30) días anteriores a una elección, ningún medio de comunicación social podrá difundir encuestas de opinión, que muestren el grado de apoyo ciudadano a los candidatos o prevean el resultado de la elección."*

No obstante, en Sentencia C-488 de 1993, la Corte declaró inexequible la norma porque consideró que la prohibición de publicar encuestas de opinión, que muestren el grado de apoyo ciudadano, constituía una vulneración inconstitucional del derecho a la información y de la libertad de expresión. En este sentido aseguró:

> Un rasgo distintivo de la persona es la capacidad de juzgar sobre su entorno. Para ello necesita estar informada sobre la realidad que la circunda, es decir, tener, por lo menos, el conocimiento suficiente para juzgar y participar en los asuntos públicos. Hoy esto es más claro, si se tiene en cuenta que Colombia vive la democracia participativa. Con razón John Stuart Mill señaló que la democracia no se limita al sistema

de elecciones libres, sino que requiere participación, discusión, reflexión permanente sobre los asuntos públicos, y para ello es necesaria la información. Además, no puede haber un libre desarrollo de la personalidad, que es social por naturaleza, si se desconoce el derecho a la información que se les debe a los asociados. Es por lo anterior que resulta no sólo injusto, sino altamente inconveniente, el que se prive a la comunidad del conocimiento de los comportamientos políticos que reflejan las encuestas, porque todo ser humano que vive en sociedad tiene el derecho a saber lo que sus conciudadanos piensan sobre el devenir político, entre otras cosas, porque le sirve como elemento de juicio para su reflexión política y para sus propias decisiones.

(…)

La norma en cuestión regula la posibilidad de difundir encuestas de opinión, que muestren el grado de apoyo ciudadano a los candidatos o prevean el resultado de las elecciones, disponiendo la prohibición a los medios de comunicación social de difundirlas durante los treinta (30) días anteriores a una elección. (…)

(…)

No hay una fundamentación válida para prohibir que se exprese la opinión de los encuestados en un asunto público, y cuya divulgación no atenta contra el orden público, la intimidad o el bien común. Además, dada la naturaleza de la democracia participativa, la divulgación de encuestas electorales es asunto de interés general. Al ser de interés general el conocimiento de la opinión sobre los hechos que reflejan las encuestas, la información es debida, dada la prevalencia del interés general; por tanto su restricción absoluta por el término de treinta días antes de la jornada electoral, se torna en injusta, inconveniente e inoportuna, pues es un contrasentido que en el momento en que se requiere de mayor información, como capacitación previa para la decisión política de los electores, se les prive del conocimiento de un factor, de interés, cual es la opinión de un sector de la sociedad, porque supone una restricción que riñe con la esencia de la participación de la comunidad en los asuntos públicos.

Esta medida restrictiva vulnera tanto el derecho a la información como el derecho de información, ya que impide la difusión de datos que son de interés general; y constituye así mismo un atentado contra la libertad de expresión, por cuanto se impide que la opinión del sector encuestado se exprese, sin razones jurídicas de fondo que sustenten esa posición prohibitiva.

El acto de prohibir la difusión de las encuestas, sobre asuntos que -se repite- son públicos por naturaleza, por un término de treinta días anteriores a una elección, constituye un acto de censura, por cuanto

> impide la expresión de determinadas opiniones, aunque éstas no vulneren el orden público. Es, pues, una discriminación, un acto que impide por una parte, que a la opinión pública se le informe de algo que le interesa legítimamente, y por otra a los medios de comunicación ejercer su derecho a informar, esto es, a transmitir y difundir oportunamente las noticias de que dispone. (Sentencia C-488 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) (Subrayas fuera del original)

El contenido de la norma declarada inconstitucional fue reproducido por la que se convertiría en la Ley 130 de 1994, en una norma que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-089 de 1994, declaró inexequible.

> *ARTICULO 30. De la propaganda y de las encuestas. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas concretas que se formularon, los candidatos por quienes se indagó, el área y la fecha o período de tiempo en que se realizó y el margen de error calculado.*
>
> *Durante los treinta (30) días anteriores a una elección, ningún medio de comunicación social podrá difundir encuestas de opinión que muestren el grado de apoyo ciudadano a los candidatos o prevean el resultado de la elección.*

Tal como se observa, las disposiciones retiradas del ordenamiento jurídico disponían la prohibición de publicar resultados de las encuestas 30 días antes de las elecciones, lo cual la Corte consideró vulneratorio del derecho a la información y de los derechos del electorado a conocer el desarrollo de la contienda.

En estas condiciones, la Corte coincide con la jurisprudencia constitucional y admite que recortar la posibilidad de publicar encuestas 30 días antes de las elecciones constituye una limitación injustificada del derecho que tiene los electores de enterarse del progreso del debate electoral.

No obstante, la norma que en esta oportunidad se somete a estudio de la Corte no restringe la posibilidad de publicar encuestas de opinión dentro de los 30 días anteriores a las encuestas, sino, apenas una semana antes de su celebración.

Atendiendo a que la restricción en este caso no es de 30 días, sino de 7, la Corte Constitucional considera que el precedente jurisprudencial no es aplicable, pues evidencia que la restricción al derecho de información no es desproporcionada. Por el contrario, entiende de la disposición se ajusta a la Carta y es proporcionada al fin perseguido, al permitir a los electores contar con una semana de reflexión para definir, sin la presión de los resultados de las encuestas, su preferencia electoral.

En este sentido, la Corte considera que los dos pronunciamientos anteriores de la Corporación no son aplicables a la norma objeto de estudio, pues contenían una restricción de mayor duración que la que ahora se impone. En el artículo 28 del proyecto de ley, la imposibilidad de publicar encuestas electorales se restringe a una semana antes de las elecciones, por lo que no constituye una decisión que sacrifique injustamente el derecho a la información de los electores.

Con todo, pese a que la Corte Constitucional declarará la exequibilidad de este inciso, no sobra reiterar lo dicho por el mismo tribunal respecto del manejo profesional y responsable de los datos suministrados por los encargados de las encuestas y de la necesidad de que los mismos se divulguen de manera veraz e imparcial. Sobre el particular, la Corte advirtió que el manejo de los resultados de las encuestas no puede convertirse en un medio de manipulación de la información, por lo que el Estado debe verificar la seriedad de quienes asumen esa tarea en el marco de las elecciones a cargos públicos.

> Sin embargo, debe la Corte advertir que dichas encuestas no pueden ser manejadas al arbitrio absoluto de las personas o empresas que las realizan ni ser interpretadas tendenciosamente por los medios de comunicación, porque se incurriría entonces en la violación del núcleo esencial del derecho a la información que es la información veraz e imparcial. Para evitar precisamente el riesgo de manipulación.
> (…)
> No hay por qué desconocer una libertad pública ni un derecho fundamental, cuando la libertad supone responsabilidad y los derechos tienen deberes correlativos. Por ello la Sala considera pertinente insistir en la difusión de las encuestas de opinión exige siempre un alto grado de responsabilidad social por parte de los medios de comunicación; de ahí que toda manipulación de la información sea un atentado directo contra la ética periodística y, jurídicamente, contra el derecho a la información imparcial y veraz que tienen los asociados. Además, la falta de responsabilidad en el manejo de la información constituye un atentado directo, grave e inminente contra el interés general y un consecuente desconocimiento del bien común.
>
> La actitud prudente en casos como el que ocupa la atención de la Corte no consiste pues en desconocer ni suspender derechos fundamentales, como los que en esta sentencia se ha señalado, y para lo cual no está legitimado el legislador, sino desarrollar -como acertadamente se hace en el inciso primero del artículo 23 acusado-, los deberes y responsabilidades que incumben a quienes ejercen esos derechos. (Sentencia C-488/93 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) (Subrayas fuera del original)

Precisamente, la advertencia de la Corte, que compromete al Estado en la verificación de la seriedad de las encuestas y de lo sondeos de opinión, se ve reflejada en el tercer inciso del artículo 28 del proyecto de ley de la referencia que vincula al Consejo Nacional Electoral y al Departamento Nacional del Estadísticas –ejecutor de encuestas por excelencia- en la vigilancia de las

personas y entidades encargadas de realizarlos. La norma establece, así, una inspección constante de esta actividad, que busca garantizar el manejo responsable, profesional, veraz y neutral de la información que se recopila. En este contexto, el inciso resulta ajustado a la Carta, pues desarrolla una de las funciones propias del Consejo Nacional Electoral, consistente en velar *"por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política"* (Art. 265-5 C.P.). En todo caso, la Corte Constitucional considera que esta competencia asignada al Consejo Nacional Electoral para que defina y vigile a las entidades y personas que realizan las encuestas y certifique la seriedad de las mismas prevalece sobre la competencia del Departamento Nacional de Planeación, que se limita a garantizar la idoneidad técnica de las encuestas.

De otro lado, en la misma tónica, es exequible el inciso cuarto del artículo 28 del proyecto de ley de la referencia, que obliga a las empresas encargadas de realizar las encuestas a registrarse en el Registro Nacional de Encuestadores, ya que dicho registro garantiza la seriedad de quienes se encargan de recoger la opinión pública para difundirla en la comunidad.

Por otra parte, para la Corte, la posibilidad que tiene el Consejo Nacional Electoral de evaluar la calidad de las preguntas no constituye intromisión indebida del Estado en la actividad de los promotores de las encuestas, pues lo que persigue tal verificación es garantizar que desde la formulación misma de la pregunta, el sondeo de opinión no muestre una tendencia que distorsione la voluntad del electorado; sin que le esté permitido al Consejo Nacional Electoral formular directamente la pregunta. En verdad, tampoco podría hablarse de censura al permitirse al Consejo Nacional Electoral adelantar dicha vigilancia, pues la censura se consolida sobre el ejercicio de la libertad de expresión, libertad que no está a la base de la pregunta, sino de la respuesta. En este sentido, la norma no resulta contraria a la Carta.

Ahora, el inciso que prohíbe realizar o publicar encuestas, sondeos o proyecciones electorales el día de las elecciones resulta ajustado a la Carta en cuanto que garantiza el libre ejercicio del sufragio. La Corte Constitucional declaró ajustada a la Carta la norma del proyecto que se convirtió en Ley 130 de 1994 y que contenía la misma prohibición. Sobre el particular, la Corte advirtió que *"la divulgación de encuestas y proyecciones sobre el comportamiento electoral el día de las elecciones puede interferir el desarrollo normal y espontáneo del respectivo certamen y dar lugar a equívocos o informaciones que desorientan o desalientan a los votantes. El día de las elecciones en el que los ciudadanos ejercen secretamente su derecho al sufragio (CP art. 258) y se define el rumbo democrático del país, deberán acallarse todas las voces que no sean la voz del pueblo. Por lo expuesto, la ley que regula la publicidad y las encuestas electorales, puede introducir la prohibición analizada"*[46].

Así las cosas, esta Corporación entiende que la norma es exequible. En el caso del día de las elecciones, resulta indispensable que los electores acudan sin presiones a las urnas, sin proyecciones que pudieran incidir en el desarrollo de las

[46] Sentencia C-089 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

votaciones y sin que las tendencias recogidas con el desenvolvimiento de los comicios afecten su libre capacidad de decisión.

Ahora bien, el Procurador General solicita a la Corte declarar inexequible el parágrafo 1º del artículo 28 por considerar que la norma introduce un elemento de exclusión al permitir la publicación de encuestas realizadas a través de Internet, a sabiendas de que tal recurso no está a disposición de todos los colombianos. Dice el Procurador que son *"impertinentes las medidas sobre los sondeos de opinión o consultas abiertas, los cuales aparecen como la realización de la democracia directa pero en realidad resultan antidemocráticos, porque se realizan sobre una muestra que en sí misma es ya excluyente, pues tácitamente aplican el criterio de capacidad adquisitiva y sin embargo, sus resultados se muestran como si fuese la opinión general. En particular esto ocurre con las consultas o sondeos por Internet, pues el acceso a este medio, a diferencia de los países del primer mundo es muy restringido en nuestro país y de alguna manera se presume que la persona tenga el acceso a Internet desde su casa para que responda inmediatamente. Debe establecerse una regulación estricta para que la audiencia tenga claridad de las limitaciones de estos sondeos"*.

No obstante, a juicio de la Corte, el hecho de que la ley permita la realización de sondeos a través de este medio, que –reconoce- no está al alcance de toda la población, no significa que se prohíba recurrir a otras metodologías que sí permitan medir con mayor amplitud y en otros estratos sociales la intención electoral. La Corte no encuentra que las encuestas realizadas por este medio deban descalificarse -con las advertencias referidas en la norma, que hacen alusión a su falta de precisión- por el hecho de que no toda la población pueda acceder a ese mecanismo. Paradójicamente, quienes sí tienen la posibilidad de manifestar su opinión por esa vía la perderían si la Corte accediera a declarar la inexequibilidad de la norma, con fundamento en la solicitud del Ministerio Público.

La Corte Constitucional declarará, en consecuencia, que el parágrafo primero del artículo 28 no entra en contradicción con la Constitución Política por la razón anotada, pero, además, porque resulta sensato que las encuestas realizadas sin las especificaciones técnicas del caso, adviertan cuál fue la metodología de recolección de la información y notifiquen sobre la menor fiabilidad de sus resultados.

El parágrafo segundo del artículo 28 es exequible al disponer que el Consejo Nacional Electoral velará por el correcto cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo artículo. Sobre el particular, la Corte reitera la posición esbozada respecto del artículo 21 del proyecto de ley de la referencia al precisar que corresponde a la autoridad administrativa determinar la gravedad de la falta y disponer la sanción imponible, dentro de los límites fijados por el legislador. La salvedad, tal como se dijo, es que la imposición de la sanción se supedite a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, que será evaluada por la jurisdicción competente si la persona sancionada discrepa de la multa impuesta en los estrados judiciales.

El parágrafo tercero de la norma no ofrece, finalmente, ningún reparo de constitucionalidad, pues se limita a definir conceptos. Así, la norma describe lo que se entiende por encuesta política, al advertir que aquella versa sobre asuntos de Estado y poder político; y sondeo de opinión de carácter electoral, que es el que pretende identificar preferencias electorales, intenciones de voto, opiniones sobre candidatos o sobre las organizaciones políticas o sus programas. Dice que, en época electoral, es electoral la encuesta o el sondeo que verse sobre cualquier tema que tenga incidencia sobre el desarrollo de la contienda. La Corte considera que tales precisiones son necesarias pues resulta indispensable fijar el ámbito de acción de las prohibiciones y exigencias contenidas en el proyecto de ley. En estas condiciones, la Corporación considera acertado que se diga que las encuestas y sondeos a que se refieren estas normas son aquellos relacionados con las elecciones, con la contienda por la presidencia.

Estudiada la totalidad del artículo 28 del proyecto de ley, la Corte concluye que su contenido es exequible.

F. Capítulo VI. Derecho de Réplica

a. Artículo 29. Derecho de Réplica

El artículo 29 se encarga de reglamentar el derecho de réplica en el periodo de campaña presidencial frente a afirmaciones realizadas por el Presidente o los miembros del gobierno, en uso de sus facultades, que vulneren el buen nombre y la dignidad de los candidatos. Lo anterior cuando no se haya dado posibilidad por parte del medio de comunicación respectivo de controvertir las manifestaciones señaladas.

El Consejo Nacional Electoral determinará si se concede o no el derecho de réplica a quien lo haya solicitado y, de concederse, se brindarán espacios equiparables a aquellos en los cuales se realizó la afirmación a ser replicada.

Por último, para garantizar efectivamente que se brinden los espacios para ejercer el derecho de réplica, el parágrafo del artículo 29 establece la imposición de sanciones pecuniarias para el medio de comunicación que incumpla lo dispuesto en el artículo. Siempre bajo el respeto del debido proceso.

El artículo 29 es protección del derecho fundamental al buen nombre consagrado en el artículo 15 constitucional según el cual *"Todas las personas tienen derecho a su (...) buen nombre".* Los candidatos de una contienda política, si bien se someten al foro público y dentro de éste a las posibles opiniones que sobre su comportamiento puedan manifestar el Presidente o los miembros del Gobierno, tienen como personas habitantes en el territorio colombiano derecho a la garantía del artículo 15 constitucional, inciso primero.

El artículo en análisis también es desarrollo del artículo 112 de la Carta según el cual *"Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica*

frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación."[47] y del último aparte del artículo 20 de la Constitución según el cual *"se garantiza el derecho de rectificación en condiciones de equidad."*

La protección del ordenamiento interno se ve reforzada con aquella de carácter internacional. En efecto, acudiendo a la conformación del bloque de constitucionalidad en la materia, se tiene que la Convención Americana de Derechos Humanos señala en su artículo 13:

> *"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
>
> *2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:*
>
> *a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*
> *b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. (...)"(Subrayas ajenas al texto)*

Posteriormente, dentro de los límites de la libertad de expresión, señala la mencionada Convención, en su artículo 14:

> *"Derecho de Rectificación o Respuesta*
>
> *1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.*
> *2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.*
> *3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial." (subrayas ajenas al texto)*

[47] Subrayas ajenas al texto

En la Sentencia C-089/94, la Corte abordó la finalidad del derecho de réplica en los siguientes términos: *"El derecho de réplica evita que el Gobierno y por su conducto las fuerzas mayoritarias monopolicen y deriven ventajas políticas indebidas de su fácil acceso a los medios de comunicación oficiales. De ahí que frente a la emisión de declaraciones políticas por parte del gobierno que sean susceptibles de afectar a la oposición, a ésta se le garantice, a través de los mismos medios, el correlativo derecho de réplica, que viene a ser una especie de derecho de defensa en el campo propio de la política. De esta manera se obliga a sostener una especie de diálogo político, leal e igualitario, entre las distintas formaciones políticas y el gobierno, ausente en lo posible de confusiones y falsedades que impidan la formación de una opinión pública debidamente informada."*

La Corte encuentra razonable que se limite el ejercicio del derecho de réplica a aquellas situaciones en las cuales el Presidente de la República o representantes del gobierno hayan afectado el buen nombre o la dignidad de un candidato, pues de permitir que por todo tipo de afirmaciones adversas a los candidatos se abriera la puerta al espacio cualificado que implica el ejercicio del derecho de réplica se estaría desconociendo la dinámica del ejercicio de la política pues ésta implica la posibilidad de criticar -de manera razonable, es decir, en términos respetuosos de la Carta- el perfil de los demás candidatos.

De otra parte, la Corte observa que es necesario hacer extensiva la garantía del derecho de réplica no sólo en época de campaña electoral, sino desde que el Presidente o Vicepresidente manifiesten el interés previsto en el artículo 9 del presente proyecto de Ley.

De otro lado, la competencia otorgada al Consejo Nacional Electoral no sólo respeta, sino desarrolla una función expresamente señalada en la Constitución. En efecto, prevé el artículo 265 constitucional:

> *"El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales:*
> *(...)*
> *5. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.*
> *(...)*
> *12. Las demás que le confiera la ley."*

La verificación de la existencia de afirmaciones que atenten contra el buen nombre y la dignidad de los candidatos a la presidencia está estrechamente relacionada con los derechos de la oposición y de las minorías y con el respeto pleno de las garantías, en este caso, como ya se mencionó, de los derechos a la honra y buen nombre de los candidatos cuya no afectación es importante en la medida en que trasciende en la determinación de la opinión pública sobre el candidato.

El artículo también respeta la Constitución en cuanto garantiza el derecho al debido proceso (artículo 29 constitucional) en el momento de la verificación o no del tipo de afirmaciones indicadas en el parágrafo primero. En efecto, si bien debe existir un proceso en el cual se permita cuestionar las afirmaciones de Presidente y miembros del gobierno en contra de los candidatos, esto no puede implicar un desconocimiento del derecho a la defensa de los primeros.

A pesar de que se garantiza el derecho de defensa de Presidente y miembros del gobierno, la Sala evidencia un vacío frente al ejercicio de este derecho por parte de los medios de comunicación. Para que la garantía del debido proceso de éstos sea plena, es preciso que antes de que se acuda al Consejo Nacional Electoral para que este conceda o no el derecho de réplica, se haya solicitado la rectificación ante el medio de comunicación. Igualmente, es necesario que el Consejo Nacional Electoral respete los derechos de defensa y debido proceso del medio de comunicación cuando se encuentre evaluando si se concede o no la réplica solicitada.

De otra parte, la Sala estima necesario precisar que para tomar la decisión indicada en el artículo sólo se debe exigir una decisión por mayoría absoluta (mitad más uno de los integrantes del Consejo Nacional Electoral) y no por las dos terceras partes de los miembros que integran el Consejo, como lo prevé el artículo 11 de la Resolución No 65 de 1996 (Reglamento Interno del Consejo Nacional Electoral). Lo anterior, para que se pueda lograr la celeridad requerida para decidir en el término de cuarenta y ocho (48) horas, señalado en la disposición en estudio.

Además, el derecho de réplica está complementado con la prohibición al Presidente-candidato señalada en el numeral 3º del artículo 30 del presente proyecto de ley de garantías. Según el mencionado numeral, el candidato presidente no podrá *"Referirse a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones o presentaciones públicas, como Jefe de Estado o de gobierno, excepto en situaciones que hagan referencia a asuntos de seguridad nacional, seguridad de los candidatos o sus campañas políticas, soberanía, emergencias o desastres."* Tal complemento radica en que si bien el artículo prohíbe tales referencias a los demás candidatos por parte del Presidente candidato, en caso de que se produzca el hecho prohibido y con éste se afecte buen nombre o dignidad de los otros candidatos, se podrá replicar lo señalado en las afirmaciones.

En criterio de la Vista Fiscal, la regulación resulta insuficiente para la protección de los demás candidatos pues en el periodo en el cual el Presidente estuviera en campaña presidencial además de garantizarse el derecho de réplica, *"debería prohibirse a los funcionarios públicos realizar declaraciones o manifestaciones con relación a los candidatos o a los partidos, movimientos o grupos que ellos representan y hacerse responsables a tales funcionarios disciplinariamente por sus actuaciones, además de la responsabilidad fiscal, con relación a los costos en que incurra el Estado para garantizar el derecho de réplica. De lo contrario, quedaría sin ninguna consecuencia el comportamiento indebido de los funcionarios que utilizan su cargo para favorecer un candidato en detrimento de otros. Restricción que admite como única excepción la información relativa a*

las decisiones de las autoridades judiciales o administrativas con relación a personas naturales o jurídicas que participan en las campañas, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales."

Para la Sala es claro que la objeción planteada por el Procurador no es pertinente, puesto que, como él mismo lo señala, lo pedido va más allá del ejercicio del derecho de réplica el cual pretendía regular el artículo 29 del proyecto de ley.

Por último, la sanción de tipo pecuniario establecida a los medios de comunicación que no permitan el ejercicio del derecho de réplica es razonable en dos sentidos: primero, refuerza la efectiva garantía del derecho de réplica o evita su evasiva, reforzando así la garantía constitucional del artículo 112 de la Carta, y, segundo, prevé la garantía del artículo 29 constitucional, en cuanto señala que tal sanción puede ser impuesta a la luz del debido proceso.

En consecuencia, la Corte declarará exequible el artículo 29 del proyecto de ley en el entendido que el Consejo Nacional Electoral debe decidir dentro de las cuarenta y ocho (48) horas hábiles siguientes, con una mayoría de la mitad más uno de los integrantes, y a que se entienda que la garantía a que se refiere la disposición se hace efectiva frente el Presidente y el Vicepresidente de la República o el Vicepresidente desde que manifiestan el interés previsto en el artículo 9º.

G. Capítulo VII. Regulaciones especiales durante la campaña presidencial

a. Artículo 30. Prohibiciones del Presidente durante la campaña presidencial

En búsqueda de un equilibrio de condiciones entre el candidato Presidente y los demás candidatos a la Presidencia -y, por tanto, en desarrollo del artículo 13 constitucional del cual se desprende un mandato de trato diferencial a aquellos sujetos que se encuentren en situaciones diferentes al Presidente- durante el tiempo en el cual el primero realice su campaña presidencial, es decir, durante los cuatro meses previos a la primera vuelta de las elecciones presidenciales y hasta la segunda vuelta si llega a darse, se le prohíben las conductas indicadas en el artículo 30.

Las prohibiciones, además de ser legítimas en cuanto persiguen la igualdad electoral, son manifestación del desarrollo de los fines de la administración (artículo 209 constitucional) en particular de la moralidad administrativa.

El Procurador indica que el término de cuatro meses debe ser declarado exequible bajo el entendido de que éste inicie desde que el Presidente manifieste su intención de ser candidato, pues de lo contrario se generaría un periodo más largo dentro del cual el Presidente podría actuar sin restricciones. Para la Sala tal condicionamiento es necesario, puesto que manifestar que se va a participar en la campaña para elección de Presidente implica realizar actuaciones políticas.

Al realizar un análisis puntual de cada uno de los numerales, la Corte encuentra que se ajustan a la Carta. En efecto, el asistir a actos de inauguración de obras públicas, es una limitación proporcionada, en cuanto si bien la realización de obras públicas indispensables para el mejoramiento de la infraestructura física del país no puede ser suspendida por el hecho de que el Presidente esté en campaña, para que no se tome la realización de la obra como consigna personal de la campaña del Presidente es válido no permitirle asistir a los actos de inauguración que personalizan la obra pública y la desligan del ejercicio corriente de una de las actividades de la administración pública. Además, según el artículo 40, los funcionarios que incumplan las prohibiciones del capítulo VII, dentro del cual se encuentra el artículo 30, responderán según lo establecido en la Ley 734 de 2002; es decir, tendrán responsabilidad disciplinaria la cual echa de menos el Procurador.

La Vista Fiscal señala que también se debe prohibir a los funcionarios públicos que en ejercicio de sus funciones realicen los actos de inauguración que lo hagan a nombre del candidato-presidente o se haga cualquier manifestación alusiva a la campaña.

En primer lugar, una prohibición de tal tipo no encuadra dentro del título del artículo en análisis, puesto que éste pretende realizar una enumeración de lo prohibido al presidente-candidato y no a los funcionarios públicos en general.

Además, la extralimitación que pretende evitar el Procurador en el ejercicio de la labor de los funcionarios públicos en general es innecesaria en cuanto el artículo 38 del proyecto de ley, en procura de no hacer de las obras públicas un medio de campaña política, prohíbe a los gobernadores, alcaldes secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas, dentro de los cuatro meses previos a la elecciones, inaugurar obras públicas en eventos que participen el candidato a la Presidencia o voceros del candidato. En la medida que dentro del género candidato presidencial se incluye al presidente-candidato en caso de que algún funcionario público que asista a la inauguración de obras públicas, incluso quien inaugura la obra, pretenda actuar como vocero del candidato presidente no se podrá llevar a cabo la inauguración de las obras públicas mencionadas por parte de los funcionarios indicados en el artículo 38.

El numeral 2º del artículo 30 indica que el Presidente no puede entregar personalmente recursos o bienes estatales o suma alguna proveniente del erario público o de donaciones de terceros al Gobierno. La Sala advierte que esta prohibición es un claro desarrollo de la moralidad administrativa (artículo 209 C.P.) y, por tanto, se ajusta a la Constitución. No existe una omisión legislativa en la medida en que la prohibición no se extiende a todos los funcionarios que puedan entregar tal dinero a nombre del Presidente-candidato, en cuanto, como ya se indicó, el propósito del artículo 30 es abordar las prohibiciones del Presidente candidato.

El numeral 3º, en complemento con el artículo 29, limita legítimamente la libertad de expresión del Presidente candidato al no permitirle referirse a los demás

candidatos o movimientos políticos en sus labores como jefe de Estado o de gobierno.

No obstante, la Sala encuentra que si bien el Presidente no abandona la responsabilidad del cumplimiento de sus funciones mientras se encuentra como candidato no es legítimo que se excluya de la prohibición mencionada las referencias de los demás candidatos en situaciones que aborden asuntos de seguridad nacional, o seguridad de los candidatos o sus campañas políticas, soberanía, o emergencia o desastre.

Se podría pensar que en este tipo de afirmaciones se desliga la referencia al otro candidato de lo político y se desplaza al estricto cumplimiento de las labores del Presidente según el artículo 189, numeral 4 constitucional (conservación y restablecimiento del orden público) y que, por tanto, con tal permisión no se genera un desequilibrio ventajoso para el candidato presidente derivado del ejercicio del poder.

Sin embargo, el grado de indeterminación semántica de expresiones tales como soberanía, seguridad, emergencia o desastres permitiría que el candidato Presidente o Vicepresidente haga referencia a los demás candidatos teniendo como sustento casi cualquier supuesto de hecho. Lo anterior terminaría haciendo ilusoria la prohibición, puesto que la excepción se convertiría en regla general. Además, el equilibrio que pretende la presente ley sería imposible de lograr. Por tanto, la expresión *"excepto en situaciones que hagan referencia a asuntos de seguridad nacional, seguridad de los candidatos o sus campañas políticas, soberanía, emergencia o desastres"* será declarada inexequible.

La restricción de la libertad de expresión del Presidente incluida en el numeral 4 del artículo 30 es legítima, a la luz del artículo 13 de la Constitución. En efecto, de no prohibirse utilizar o incluir imágenes, símbolos o consignas de la campaña presidencial en la publicidad del Gobierno se daría paso a convertir la imagen institucional de la Presidencia como órgano del Gobierno en imagen de uno de los candidatos a la Presidencia, lo cual rompería el equilibrio.

El artículo 127 constitucional en su último inciso señala *"Durante la campaña, el Presidente y el Vicepresidente de la República no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del Tesoro Público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal, en los términos que señale la Ley Estatutaria."* El numeral 5º repite la permisión de utilización de algunos bienes del Estado en ejercicio de campaña por parte del Presidente.

El Procurador General señala que si bien es perfectamente válido que se permita el uso de bienes para la seguridad del Presidente en lo relativo a los bienes propios de sus funciones la norma es demasiado laxa, puesto que dejaría en duda si se podrían utilizar para la campaña, sin límite, el avión presidencial, las instalaciones públicas y las de su despacho e incluso a personal de su cargo.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo considera que existe una omisión legislativa inconstitucional puesto que en el numeral 5 se echa de menos una relación detallada de la forma en la cual el Presidente puede hacer uso de los bienes del Estado sin incurrir en quebrantamiento de la asignación igualitaria de recursos para los candidatos. La omisión se presenta, según la Defensoría, en cuanto el artículo 30, numeral 5º, es la única disposición que desarrolla el último inciso del artículo 127 constitucional y al desarrollarlo lo repite literalmente. A pesar de que la afirmación de la omisión legislativa es realizada de manera genérica por la Defensoría, la entidad centra su preocupación en el aspecto relativo al uso de los medios de transporte y viáticos cuando el desplazamiento para el cumplimiento de sus funciones coincida con el lugar del desarrollo de la campaña. Por tal motivo, pide la Defensoría se incluya dentro del numeral 5 del artículo 30 la prohibición de utilizar los recursos de transporte y viáticos previstos para el desarrollo de sus funciones públicas en actividades proselitistas de la campaña presidencial.

La Corte comparte las preocupaciones de la Defensoría y la Procuraduría General. En efecto, el grado de indeterminación de la expresión *propios de sus funciones* permite, contrariando el propósito de la presente ley, que el Presidente-candidato cuente con más medios que los otros candidatos para el desarrollo de su campaña electoral.

Así las cosas, el Presidente sólo podrá usar los bienes propios de sus funciones para actividades oficiales. En esa medida, por ejemplo, no se podrá usar la Casa de Nariño como sede de campaña política, ni emplear el avión presidencial para su desplazamiento cuando éste conlleve el despliegue de la campaña.

Declarada la inexequibilidad sobre la expresión *los propios de sus funciones y*, la norma queda circunscrita a bienes destinados para la seguridad personal del candidato presidente, lo cual es razonable y no genera desequilibrio en relación con los otros candidatos.

Ahora bien, la limitación del uso de los bienes propios de sus funciones sólo será aplicable cuando el Presidente esté actuando como candidato, mas no cuando únicamente esté ejerciendo las funciones constitucionales de Presidente.

Por último, es de precisar que las prohibiciones señaladas para el Presidente y el Vicepresidente durante la campaña presidencial serán aplicables desde que éstos manifiesten el interés previsto en el artículo 9º de la presente ley.

En consecuencia, el artículo 30 será declarado exequible bajo el entendido de que las prohibiciones se hacen efectivas para el Presidente o el Vicepresidente de la República desde que manifiesten el interés consagrado en el artículo 9º, a excepción de las expresiones *"excepto en situaciones que hagan referencia a asuntos de seguridad nacional, seguridad de los candidatos o sus campañas políticas, soberanía, emergencias o desastres"* contenida en el numeral 3º y la expresión *"los propios de sus funciones y"* incluida en el numera 5º, las cuales se declararán inexequibles.

b. Artículo 31. Monto de publicidad estatal

El artículo 31 establece la prohibición durante la campaña presidencial de aumento de los recursos destinados a la publicidad del Estado en un monto superior al promedio de lo presupuestado para tales fines en los dos años previos.

Al estar relacionada la figura presidencial con la gestión del Estado, está acorde con la perseguida igualdad de los candidatos políticos el hecho de que no se permita aumentar los recursos destinados a la publicidad del Estado.

No obstante, tal restricción se hace ilusoria al señalar que está prohibido que aumente sólo si ese aumento se da más allá del promedio de lo presupuestado para estos mismos efectos en los dos (2) años anteriores, traído a valor presente. El efecto material de tal condicionamiento de la aplicación de la prohibición es la efectiva posibilidad de aumentar los recursos para la publicidad estatal durante la campaña presidencial tal como se venía haciendo en épocas diferentes a las de campaña, trayendo tal aumento a valor presente, pero no más allá de ese aumento. Esto implica que en época de campaña no se impone, materialmente, ninguna restricción al aumento del monto de la publicidad estatal.

Por último, es de señalar que tal prohibición de aumento en el monto se predica desde que el Presidente o el Vicepresidente manifiesten el interés previsto en el artículo 9º.

De otra parte, la Corte encuentra que la garantía de la igualdad no sólo se obtiene con la prohibición de aumento de los recursos destinados a la publicidad del Estado desde que el Presidente o el Vicepresidente manifiesten el interés señalado en el artículo 9º, sino que se hace indispensable que la publicidad del Estado no se pueda utilizar, de forma directa o velada, como propaganda política de los candidatos o partidos políticos o movimientos políticos o sociales.

En consecuencia, el artículo 31 será declarado exequible, en el entendido que la restricción a que se refiere se hace efectiva para el Presidente o el Vicepresidente de la República desde que manifiestan el interés previsto en el artículo 9º; salvo la expresión *"más allá del promedio de lo presupuestado para estos mismos efectos en los dos (2) años anteriores, traído a valor presente",* la cual será declarada inexequible. La exequibilidad de la disposición también se condicionará en el sentido que la publicidad del Estado no se podrá usar como propaganda política de los candidatos o partidos políticos o movimientos políticos o sociales.

c. Artículo 32. Vinculación a la nómina estatal

El artículo 32 indica que estará suspendida cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal en la rama ejecutiva durante los cuatro meses anteriores a la elección presidencial y, en caso de que se requiera segunda vuelta, hasta la realización de la misma, a excepción de los referentes a la defensa y seguridad

del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para el cubrimiento de emergencias educativas, sanitarias y desastres, los de reconstrucción vial o de infraestructura energética y de comunicaciones si fueron objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y aquellos de entidades sanitarias y hospitalarias. Y, por último, las vinculaciones a nómina inaplazables e imprescindibles so pena de afectar el normal funcionamiento de la administración.

Acto seguido se señala que para proveer el personal supernumerario requerido por la organización electoral la Registraduría organizará los procesos de selección y vinculación en forma objetiva por medio de concursos públicos.

Por último, en el parágrafo transitorio se indica que el DANE adoptará un proceso de selección y vinculación de forma objetiva a través de concursos públicos de méritos para vincular el personal supernumerario que se requiera durante la realización del censo poblacional.

En primer lugar, la Corte evidencia que el parágrafo transitorio es violatorio del principio de unidad de materia. En efecto, la competencia de contratación que tenga el DANE para realizar un censo poblacional no tiene relación con las garantías electorales ni en caso de presentarse candidatura del presidente ni en caso de que ésta no se presente, ni con la posibilidad de participación en política de los funcionarios públicos, temas desarrollados por este proyecto de ley. En nada trasciende el censo poblacional en la igualdad de oportunidades en la campaña presidencial, el acceso a los medios de financiación de las campañas electorales y la participación en política de los funcionarios públicos.

Si bien el artículo 176 de la Constitución señala que *"La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales… Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil"* el hecho de que el número de curules en la Cámara pueda aumentar al incrementarse el número de habitantes de cada circunscripción territorial, si bien guarda relación con aspectos electorales, no lo hace con aquellos aspectos electorales desarrollados por este proyecto de Ley.

En cuanto al parágrafo, la Sala estima que éste puede permanecer en el ordenamiento jurídico puesto que en tanto mayor sea la capacidad de la Registraduría Nacional para adelantar su labor electoral tanto mayor serán los mejores presupuestos para unas elecciones en adecuadas condiciones. No obstante, al exequibilidad se declarará bajo el entendido de que tal proceso objetivo de vinculación de personal se puede dar únicamente si la Registraduría adopta un procedimiento ágil y eficaz para la Selección del personal supernumerario.

Por tanto, la Corte declarará inexequible el parágrafo transitorio del artículo 32 del proyecto de ley en estudio y declarará la exequibilidad condicionada del parágrafo, en los términos señalados.

De otra parte, para la Sala el inciso primero se ajusta a la Constitución, pues la suspensión de las vinculaciones que afecten a la nómina estatal durante el periodo en que el candidato Presidente puede estar en campaña electoral sí es garantía de una mayor equidad de condiciones entre este candidato y los demás aspirantes a la presidencia de la República, en cuanto a través de esas vinculaciones se pueden buscar favores políticos.

Ahora, si bien la limitación garantiza la igualdad de condiciones, también es necesario que tal limitación que pretende la igualdad no termine yendo en detrimento de intereses públicos cuya garantía está en cabeza del ejecutivo, como son los inmersos en las excepciones para la prohibición de contratación.

En efecto, las excepciones de limitación protegen diversos tipos de urgencias de defensa, salud, educación, infraestructura vial y de servicios públicos y ecológicas tienden a no limitar desproporcionadamente la acción del Estado en el cumplimiento de sus fines, en procura de la igualdad entre candidatos como garantía electoral. Por su parte, la no restricción en la celebración de contratos de crédito público es razonable, pues le permite al Estado mantener la estabilidad fiscal toda vez que tanto el endeudamiento interno como el externo permiten conseguir los recursos necesarios para el pleno cubrimiento de las previsiones presupuestales.

Ahora bien, esta Corporación considera que la prohibición de suspender cualquier forma de vinculación que "afecte" la nómina estatal hace referencia a la imposibilidad de creación de nuevos cargos y a la provisión de los mismos, salvo que se trate de solventar situaciones tales como renuncia, licencia o muerte que sean indispensables para el cabal funcionamiento de la Administración Pública.

Por último, la Sala precisa que la declaratoria de exequibilidad del artículo 32 se da bajo el entendido que el Presidente o el Vicepresidente de la República se ven cubiertos con la prohibición desde que manifiestan el interés previsto en el artículo 9º.

d. Artículo 33. Restricciones a la contratación pública

Igual apreciación se aplica a la restricción de contratación directa por parte de los entes del Estado consagrada en el artículo 33 y a sus excepciones –idénticas a las del artículo 32-. En esa medida, la Sala las encuentra exequibles.

No obstante, la expresión *"adicionalmente se exceptúan aquellos gastos inaplazables e imprescindibles que afecten el normal funcionamiento de la administración."* es demasiado amplia y, por su considerable indeterminación semántica, termina permitiendo incluir numerosas excepciones que desdibujarían la prohibición original. En esta medida, no se conseguiría la garantía pretendida.

Lo *inaplazable* e *imprescindible* son conceptos sometidos a una indeterminación de carácter evaluativo que deriva en que aquello que es impostergable o no prescindible para un sujeto puede no serlo para otro, según su perspectiva. Lo mismo sucede con la expresión normal funcionamiento. La determinación del

estado de normalidad o anormalidad del funcionamiento de la administración puede oscilar ampliamente.

Por otra parte, para que la garantía sea plena, se hace necesario que la prohibición se aplique para el Presidente o el Vicepresidente desde que éstos manifiesten el interés previsto en el artículo 9º.

Lo anterior lleva a la Sala a declarar la exequibilidad del artículo, con el condicionamiento arriba señalado, a excepción de la expresión arriba citada de manera textual.

H. Capítulo VIII. Disposiciones varias

a. Artículo 34. Decencia y decoro de los candidatos

El artículo 34 prohíbe a los candidatos o representantes de los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos la realización de imputaciones que afecten la dignidad y el buen nombre de los demás candidatos y prevé que el Consejo Nacional Electoral reglamentará el régimen sancionatorio para quienes desconozcan tal prohibición.

En Colombia el ejercicio de la política en un ámbito democrático como el colombiano debe incluir un amplio espectro de libertad de expresión, como lo señaló la Sentencia C-089/94 –en la cual se encontró desproporcionada la prohibición de opiniones simplemente negativas en relación con los contrincantes-. Señaló la mencionada sentencia, ya citada con ocasión del análisis del artículo 24 del presente proyecto de ley:

> "La prohibición de la denominada propaganda negativa, aunque enderezada a propiciar entre las fuerzas que ingresan a la contienda electoral un clima de lealtad, introduce una limitación inconstitucional a la libertad de expresión y al derecho de difundir libremente las ideas y programas. Fuera de que la Constitución y la ley de suyo no dan abrigo a la difamación y sancionan el abuso de estas dos libertades esenciales en el sistema democrático, no parece razonable que los partidos y movimientos se vean privados de referirse y descalificar tanto los programas de sus émulos como las personas que los encarnan. Salvo que la publicidad tenga connotaciones que por lesionar la honra y la intimidad de las personas, no se puedan sustentar en la libertad de expresión, se mutila innecesariamente el debate político y el ejercicio de la oposición, si éstos no pueden extenderse a las personas de los candidatos, cuya consideración no es indiferente para el electorado. Si bien a este respecto la ley puede prevenir abusos e introducir restricciones razonables, la genérica interdicción que se plasma en la norma va más allá de ese propósito."

Por otro lado, la Corte encuentra que el derecho al buen nombre ya encuentra protección en nuestro ordenamiento jurídico en cuanto en el ámbito penal existen

las respectivos tipos de injuria y calumnia. Esto conlleva una correlativa limitación de la libertad de expresión consistente en la no incursión en conductas de tipo delictivo con su ejercicio.

El Procurador compara la limitación a la libertad de expresión derivada del artículo 34 con la contenida en el inciso cuarto del artículo 24 de la presente ley relativa a las opiniones negativas y, por tanto, pide su inexequibilidad. La Sala observa que debido a la vaguedad e imprecisión de los conceptos de decencia y decoro, la restricción contenida en el artículo 34 podría llegar a equipararse, como lo indica la Vista Fiscal, a una prohibición de la manifestación de todo tipo de expresiones negativas. En esa medida, la limitación a la libertad de expresión sería desproporcionada y, por tanto, inconstitucional. En consecuencia, el artículo 34 será declarado inexequible.

b. Artículo 35. Seguridad de los candidatos presidenciales

En el artículo 35 se desarrollan medidas para garantizar la seguridad a los candidatos presidenciales. La Sala encuentra totalmente ajustada a la Constitución la disposición señalada, puesto que es un desarrollo del artículo 2º, inciso 2º, constitucional según el cual *"las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida (...)"*. En esta ocasión las autoridades a las que se le confiere la función de velar por la vida de los candidatos es a la fuerza pública y a los organismos de seguridad del Estado, quienes a la luz del inciso segundo del artículo bajo el esquema que prevea el Ministerio del Interior, actuarán en clima de colaboración armónica (artículo 113, inciso 2, C.P.).

Por otra parte, la Sala encuentra razonable que las medidas de seguridad atiendan los estudios de nivel de riesgo puesto que con base en éstos aquéllas se podrá intensificar. Ahora bien, como la protección de la vida de los candidatos no es discrecional, si bien la intensidad de la protección puede variar en ningún momento puede desaparecer o ser nula.

De otro lado, la Sala observa que la restricción temporal, según la cual sólo se dispondrá de las medidas de seguridad durante el periodo de campaña presidencial, es deficiente, puesto que las personas protegidas por el artículo 35 no sólo están en riesgo en el momento de la campaña, sino desde que anuncian su candidatura. Por ejemplo, piénsese por ejemplo en la situación de los aspirantes para ser candidatos único de partido los cuales pueden estar amenazados por tal intención política.

Igualmente, la protección se torna deficiente cuando se limita en su extensión a los directivos de las campañas de carácter nacional. La Sala observa que todos los directivos de las campañas, así éstos sean de carácter regional o local, están sometidos a un mayor riesgo en su actividad política. Por tanto, para garantizarle la efectiva protección de su derecho a la vida es preciso que el Estado les brinde seguridad a éstos.

En consecuencia, el artículo 35 será declarado exequible, a excepción de las expresiones *"durante el periodo de campaña presidencial"* y *"nacionales"*, las cuales serán declaradas inexequibles.

c. Artículo 36. Condiciones especiales

El artículo 36 prevé la existencia de veedurías internacionales de acompañamiento del proceso de elección en caso de que se presenten indicios serios y razonables de riesgo inminente de alteración del orden público o fraude el día de las elecciones que puedan comprometer el desarrollo normal de las votaciones.

La Corte encuentra que el apoyo internacional es una garantía más que puede presentarse, en caso de que sea solicitada por los legitimados por el artículo 36, para la plena puesta en marcha de transparencia electoral. Al velar por un desarrollo expansivo de las garantías democráticas, tanto de votantes como candidatos, no sólo se respeta sino se desarrolla la Constitución.

En efecto, las veedurías internacionales han sido desarrolladas para fortalecer la democracia. Éstas se han venido desarrollando en diferentes gobiernos con anterioridad, siendo favorables sus resultados en cuanto al fin legítimamente perseguido. Como ejemplos de veedurías realizadas por la Organización de Estados Americanos se tienen las hechas en Bolivia, Nicaragua, Ecuador y República Dominicana. Como muestras de observaciones en curso se tienen las de Honduras, Bolivia, Venezuela, Surinam y San Vicente.[48]

Se entiende por o veeduría internacional el *"conjunto de actividades y procedimientos específicos, diseñados para efectuar un seguimiento minucioso del desarrollo de cada una de las etapas de un proceso electoral, basándose en la convicción de que este proceso electoral es una pieza fundamental en todo proceso de transición y consolidación democrática y concentrándose en todos aquellos aspectos del proceso electoral que son más vulnerables y que pueden afectar el buen resultado de las elecciones."*[49] Tales actividades determinan la limpieza y transparencia de un proceso electoral e informan sobre el respeto de los derechos políticos en determinada nación. Paralelamente, pretende crear entre los votantes, las autoridades gubernamentales y no gubernamentales y las de tipo electoral un ambiente de confianza.[50]

El objetivo general del observatorio electoral es evaluar el respeto al derecho a la participación política, velando por la integridad, imparcialidad y confiabilidad del proceso electoral.[51]

En el proceso, el observador internacional determina qué irregularidades[52], anomalías[53] o fraudes[54] se presentan en el proceso electoral, regidos por los

---

[48] http://www.ddpa.oas.org/MOE/2005/venezuela/default.htm
[49] http://www.ddpa.oas.org/MOE/2004/bolivia/doc/doc_background_spa.pdf (Departamento de asuntos democráticos y políticos de la Organización de Estados Americanos)
[50] Ibídem
[51] Ibídem

principios de objetividad y neutralidad, respeto a las leyes del país e insustituibilidad de los actores del proceso.

La mención a las observaciones internacionales no ha sido ajena a los documentos internacionales. Por ejemplo, dentro del articulado de la Carta Democrática, adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, se prevé la existencia de observadores internacionales para la preservación de la democracia. Señala la Carta:

> *"V*
> *La democracia y las misiones de observación electoral*
> *Artículo 23*
> *Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos.*
> *Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito.*
> *Artículo 24*
> *Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral.*
> *Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada.*
> *Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades.*
> *Artículo 25*
> *Las misiones de observación electoral deberán informar al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, si no existiesen las*

---

[52] Deficiencias de tipo administrativo u organizativo, debidas a incompetencia, desconocimiento o simples errores humanos (los ejemplos más comunes de irregularidades son la apertura tardía de mesas de votación, la ausencia de alguno de los miembros de la mesa o la ausencia del nombre de un votante en la lista de electores). Las irregularidades pueden ser aisladas o generalizadas. Sólo las irregularidades generalizadas pueden afectar el resultado de las elecciones. http://www.ddpa.oas.org/MOE/2004/bolivia/doc/doc_background_spa.pdf

[53] Denotan la presencia de comportamientos inusuales en cualquiera de los aspectos del proceso. Si un distrito electoral presenta un 50 por ciento de votos nulos, por ejemplo, cuando el porcentaje general de votos nulos ronda el 20 por ciento, se está frente a una anomalía. Las anomalías deben investigarse cuidadosamente, ya que las mismas pueden anunciar la presencia de irregularidades o fraude. http://www.ddpa.oas.org/MOE/2004/bolivia/doc/doc_background_spa.pdf

[54] una intención deliberada de alterar los resultados de los comicios. El fraude puede ser aislado (cuando afecta a un candidato o a una área geográfica determinada) o generalizado (cuando afecta al proceso electoral en su conjunto). Sólo el fraude generalizado puede invalidar los resultados de los comicios ya que tanto el fraude localizado, como las irregularidades aisladas, pueden ser identificadas y corregidas. http://www.ddpa.oas.org/MOE/2004/bolivia/doc/doc_background_spa.pdf

condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas.
La OEA podrá enviar, con el acuerdo del Estado interesado, misiones especiales a fin de contribuir a crear o mejorar dichas condiciones.
Para el caso nacional, el papel de la veeduría se concreta en verificar el cumplimiento de la Constitución y la Ley colombianas, pudiendo hacer las observaciones que estime pertinentes ceñidos a estos parámetros normativos. Además, las veedurías deben estar sujetas al acuerdo suscrito con el Consejo Electoral y las normas que regulan su actuación, si existe marco institucional que la reglamente."

La Sala encuentra, de otro lado, que la expresión "*cuando existan indicios serios y razonables de riesgo inminente de alteraciones del orden público o fraude el día de los comicios electorales, que puedan comprometer el normal desarrollo de la jornada de votación",* a cuya existencia se condiciona el despliegue de la veeduría, deriva en una protección deficiente. En efecto, el grado de excepcionalidad de la circunstancia que se precisa hace que se tenga a la figura de la veeduría electoral no como parte del fortalecimiento de una democracia en consolidación, para lo cual está desarrollada, sino como última ratio en momentos en los cuales la ayuda que preste tal veeduría puede ser nula.

Además, la veeduría electoral no comprende únicamente el día de las votaciones, razón por la cual tener como parámetro para su solicitud el orden público del día preciso de las votaciones desfigura su propósito integral. En efecto, una veeduría internacional se despliega en las etapas pre-comicial, del día de los comicios y post-comicial.[55] En esta medida, la Sala estima preciso retirar del ordenamiento la expresión citada.

De otra parte, la Sala juzga que la legitimación por activa para pedir al Gobierno Nacional la solicitud de veeduría no respeta la equidad dentro del proceso de elecciones presidenciales. En efecto, al permitírsele a algunos candidatos actuar únicamente a través de la vocería del Consejo Nacional Electoral se le resta fuerza a su titularidad. No es lo mismo que un candidato, por el sólo hecho de no tener representación en el Consejo, pueda acudir de manera directa ante el Gobierno que el hecho de que un aspirante deba depender de la decisión del Consejo, sometida a votaciones mayoritarias, para poder pedir la vigilancia en estudio. En consecuencia, la Corte estima necesario declarar inexequible la expresión "*cuyo partido no esté representado en el Consejo Nacional Electoral."*

Por otro lado, la Corte considera que si bien es válido que el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades del Presidente de dirigir las relaciones internacionales (art. 189, numeral 2 C.P.) sea quien autorice la veeduría, una vez hecha la solicitud ante el Gobierno, éste no puede negarse al despliegue de la veeduría, toda vez que el artículo no establece una facultad discrecional. Sin embargo, el Gobierno sí puede exigir el cumplimiento del ordenamiento jurídico colombiano en la realización de ésta.

---

[55] http://www.ddpa.oas.org/MOE/2004/bolivia/doc/doc_background_spa.pdf

Una vez autorizada la veeduría, para el desarrollo de la labor de ésta corresponde al Consejo Nacional Electoral establecer la regulación, con atención a la competencia Presidencial del artículo 189, numeral 2 de la Constitición.

Ahora bien, la Sala encuentra que la expresión "*dichos puestos de votación"*, contenida en el inciso 1º del artículo 36, debe ser leída a la luz de la totalidad del artículo, pues al no haber referencia previa en el inciso en el cual se encuentra a algún o algunos puestos de votación en particular, se hace indispensable conectarla con el inciso segundo que sí se refiere a ciertos puestos de votación, a saber, los que determine la concertación de Gobierno, Consejo Nacional Electoral y partidos, movimientos políticos, movimientos sociales, y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la Presidencia de la República. No obstante, este es un aspecto relativo a la claridad de la disposición que no tiene trascendencia constitucional.

De otra parte, la Sala observa que el inciso segundo del artículo con la expresión *el Gobierno Nacional* que le permite a éste participar en la concertación de los puestos de votación que tendrán presencia de la veeduría establece un papel decisivo en cabeza del Gobierno generando un desequilibrio a favor del candidato presidente. En efecto, al no dejar de ser el candidato Presidente parte del Gobierno Nacional, a la hora de determinar los puestos vigilados tendría una doble votación: una a través del partido, movimiento político, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos al cual pertenezca y otra a través de su vocería del Gobierno. En virtud de que la presente ley pretende buscar el equilibrio en la campaña electoral, se hace necesario retirar la expresión citada del ordenamiento.

La concertación entre partidos y movimientos políticos, será coordinada por el Consejo Nacional Electoral. El resultado de la concertación deberá darse una vez oídos los candidatos, partidos y movimientos políticos y sociales. Lo anterior, teniendo en cuenta que si bien la mayoría de partidos están representados en el Consejo, no todas las manifestaciones políticas reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico hacen parte del mismo. Así las cosas, en la toma de decisiones que los afecta, dentro de un sano proceso democrático, deben ser escuchadas la totalidad de formas de participación política señaladas.

De otra parte, la Sala considera preciso aclarar que corresponde al Gobierno no sólo la autorización de la presencia de la veeduría, sino también la garantía de condiciones de seguridad a los veedores internacionales. Para que exista una reciprocidad mínima entre los esfuerzos realizados por los miembros de las veedurías que se desinstalan de su lugar de origen para prestar un servicio en beneficio de la nación colombiana, se hace más que necesario que se les dé plena protección a su integridad personal.

En atención a las anteriores consideraciones, la Sala declarará la exequibilidad del inciso primero del artículo 36 del Proyecto de ley, salvo las expresiones "*cuando existan indicios serios y razonables de riesgo inminente de alteraciones del orden público o fraude el día de los comicios electorales, que puedan comprometer el normal desarrollo de la jornada de votación"* y "*cuyo*

partido no esté representado en el Consejo Nacional Electoral". Por su parte, el inciso segundo será declarado exequible, en el entendido que el Consejo Nacional Electoral tomará la decisión final oídos los candidatos, partidos y movimientos políticos y sociales, y que el Gobierno Nacional fijará y brindará condiciones de seguridad a los veedores internacionales, salvo la expresión "*el Gobierno Nacional",* la que se declarará inexequible.

4.3 TITULO III. Participación en política de los servidores públicos

c. Artículo 37. Intervención en política de los servidores públicos

El artículo 37 prevé que excepto los funcionarios de la rama judicial, los órganos electorales, de control y de seguridad, los demás servidores públicos pueden participar en actividades de los partidos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos.

Tal participación tiene dos restricciones, a saber, no ostentar representación en órganos de gobierno o administración, ni dignidad o vocería de los partidos, ni recibir remuneración por el desarrollo de sus actividades políticas.

En el parágrafo se consagra la excepción a la limitación de participación en cargos directivos para los congresistas, diputados, concejales y ediles.

Desde la aprobación de la Constitución de 1886, la aproximación jurídica a la participación en política de funcionarios públicos se puede reseñar de la siguiente manera:

Los incisos tercero y siguientes del artículo 62 de la Constitución de 1886 disponían lo siguiente:

> *"Los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.*
> *El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta [texto introducido por el artículo 6° del Plebiscito del 1° de diciembre de 1957].*
> *En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción [texto introducido por el artículo 7° del Plebiscito del 1° de diciembre de 1957]."*

De lo anterior se observa que, en un comienzo, la Constitución se limitaba a prohibir el ejercicio de la actividad política para empleados y funcionarios de la carrera administrativa. Posteriormente, el Plebiscito de 1957 pretendió modificar la organización y ejercicio del poder público y, en este contexto, introdujo una

restricción más severa en el texto constitucional, en la medida en que éste preveía junto con la prohibición, la sanción.[56]

El texto del artículo 127 constitucional según fue aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 señalaba "*A los empleados del Estado y de sus Entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.*

Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley." Esto implicaba una prohibición absoluta de participación en política.

El actual texto del artículo 127 señala que *"A los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución. Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria."*, lo cual permite la participación en política de los funcionarios públicos, a excepción de los excluidos por la Constitución.

Si bien el artículo 127 constitucional prevé la participación en política de los funcionarios públicos, y el inciso 1º del artículo indica que existe una prohibición general para tal participación y que de permitirse la actuación de los funcionarios estará subordinada a la ley estatutaria, la Sala encuentra que el artículo 37 no es claro ni específico en la determinación de las condiciones de participación.

La falta de determinación hace insuficiente la regulación, puesto que no fija límites a una actuación que si bien permitida por la Carta lo es en forma excepcional y no como regla general. Tal apertura de la disposición deriva en la posibilidad de que la participación en política termine yendo en detrimento del desarrollo de la función pública en virtud del olvido de las tareas encomendadas en la ley a los funcionarios en razón de la dedicación a las actividades políticas.

El proyecto de ley estatutaria debió fijar las condiciones para que los servidores públicos diferentes al Presidente pudieran participar en política. Lo anterior con el fin de promover el equilibrio entre los candidatos, velar porque el ejercicio de la actividad política no opacara el desarrollo de las funciones públicas al servicio del interés general y evitar abusos en cabeza de quienes ostentan cargos públicos. La indeterminación de la manera en que, en el artículo 37, se pretendió desarrollar la regulación necesaria para el ejercicio de la actividad política permite toda forma de participación en tal área a favor o en contra de cualquier

---

[56] Ver al respecto YOUNES MORENO, Diego. *Derecho constitucional colombiano.* Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Segunda edición. Bogotá, 1995. Págs. 38 y ss.

candidato. Lo anterior, no importando la capacidad de aprovechar la situación de poder del funcionario, por ejemplo, como ministro, director de entidad, alcalde o gobernador. Esta amplitud, se repite, contraría la Carta.

La Corte precisa no obstante, que la declaratoria de inexequibilidad del artículo en estudio se da sin perjuicio de que una ley estatutaria posterior desarrolle la materia.

En consecuencia, la Corte declarará inexequible el artículo 37.

b. Artículo 38. Prohibiciones para los servidores públicos

El artículo 38 establece algunas prohibiciones para los servidores públicos autorizados por la Constitución para el ejercicio de actividad política. Dentro de las prohibiciones se encuentran el presionar a sus subalternos para que apoyen determinada causa política, el difundir propaganda electoral en medios de comunicación oficiales, el favorecer laboralmente a quienes dentro de su entidad participen en igual causa política –a menos que tal favorecimiento provenga de la participación dentro de un concurso público de méritos-, el ofrecer beneficios a los ciudadanos para influir en su intención de voto y el despedir funcionarios de carrera por razones de buen servicio.

Además, establece en su parágrafo unas prohibiciones dirigidas a los gobernadores, alcaldes, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas, durante los cuatro meses previos a las elecciones. Tales prohibiciones consisten en:

- No celebrar convenios interadministativos para la ejecución de recursos públicos.
- No destinar recursos públicos de las entidades a su cargo o de aquellas entidades en las que participen como miembros de sus juntas directivas para reuniones proselitistas en las que participen los candidatos a cargos de elección popular o voceros de los candidatos.
- No inaugurar obras públicas o dar inicio a programas sociales en reuniones en las que participen candidatos cargos públicos de elección popular o sus voceros.
- No modificar la nómina del ente territorial durante los cuatro meses previos a las elecciones, salvo provisión de cargos por faltas definitivas o aplicación de normas de carrera administrativa.

La Sala observa que todas las limitaciones previstas en el artículo 38 están claramente encaminadas a garantizar los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución, en particular la moralidad, la imparcialidad y la eficacia en el cumplimiento de las funciones. En esa medida, en términos generales, el artículo 38 no contraría disposición alguna de la Carta, sino que la desarrolla.

Tanto la Procuraduría como la Defensoría sostienen que el inciso primero del artículo 38 se presta para entender que los funcionarios de la rama judicial, los de

los órganos electorales, de control y de seguridad, al no estar incluidos expresamente, no se verían cubiertos por tales prohibiciones y podrían desconocerlas sin que tal conducta fuera reprochada. Por tal motivo, piden se declare inexequible la expresión *"a excepción de los empleados del Estado que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad"* y la palabra *"demás"* contenidas en el inciso primero del artículo 38.

La Sala comparte las opiniones arriba expuestas. No obstante, estima que para evitar todo tipo de equívoco en cuanto a la extensión de esta prohibición a todos los servidores públicos se hace preciso declarar inexequible las expresiones *a "excepción de"* y *"que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y seguridad, a los demás servidores públicos autorizados por la Constitución".* Únicamente de esta manera habrá total claridad en que los sujetos pasivos de las prohibiciones enunciadas son todos los servidores públicos.

De otro lado, el Procurador objeta la constitucionalidad del artículo 38, pues encuentra que las conductas ahí señaladas no son las únicas formas de desconocer los principios de la actividad administrativa señalados en el artículo 209. Indica la Vista Fiscal que el artículo 38 pretendió señalar taxativamente las conductas sancionables y, por tanto, la disposición es insuficiente.

La Sala observa que el artículo 38 es enunciativo, pues no contiene expresiones como únicamente o solamente están prohibidas las conductas ahí enunciadas. En esa medida, en el ejercicio de la actividad política, los servidores públicos también pueden incurrir en conductas prohibidas si así lo señalan otras disposiciones de rango legal, en respeto del principio de legalidad y de reserva de ley en materia sancionatoria.

El Procurador estima que el numeral 3º del artículo 38 desconoce la Constitución pues de éste se podría entender que se *"puede favorecer con promociones, bonificaciones o ascensos indebidos a quienes no figuren como miembros de su partido, movimiento o grupo político".* La Sala observa que tal interpretación obedece a una lectura incompleta de la norma pues dentro del texto de ésta se señala que tales favorecimientos están prohibidos *"a quienes dentro de la entidad a su cargo participen en su misma causa o campaña política"*; participar de la misma causa no implica, como lo indica en Procurador, que la persona favorecida deba estar inscrita en el partido de quien favorece. El participar de una causa implica simpatizar con ésta y tal situación se puede presentar fuera del marco de los partidos. Por tanto, para la Corte, la protección a la moralidad administrativa brindada por el supuesto de hecho prohibido en el numeral 3 del artículo 38 es exequible.

De otra parte, contrario a lo indicado por el Procurador, para la Sala es exequible el numeral 5º del artículo 38. En efecto, desconoce los principios del régimen de carrera administrativa despedir a un funcionario de carrera por razones de buen servicio. Es más, tal situación es tan contraria al régimen de carrera -que consagra causales y procedimientos específicos para el despido del personal que se encuentra en la misma- que respeta plenamente la Constitución y el régimen de carrera el prohibirla. El hecho de que el despido de un funcionario de carrera por

razones del buen servicio sea un aspecto que sea inconstitucional de bulto no implica que su prohibición sea inexequible, como insinúa la Vista Fiscal .

De otra parte, la Sala comparte con el Procurador la objeción de la limitación en el tiempo de la prohibición de despido bajo las condiciones señaladas. En efecto, siendo una conducta tan contraria a la Constitución el despedir por motivos de buen servicio a un funcionario de carrera más aún si esto se da por razones políticas, la conducta debe estar prohibida en todo tiempo.

Por tanto, la Sala declarará inexequible la expresión *"durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones"* contenida en el numeral 5 del artículo 38 del proyecto de ley.

Pasando a las prohibiciones señaladas en el parágrafo del artículo 38, especialmente la consistente en participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, o de las entidades en las que los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital participen como miembros de junta directiva para reuniones de carácter proselitista, la Sala encuentra que se presenta una inconstitucionalidad en las disposiciones en lo referente al condicionamiento a que la prohibición se dé cuando en estas reuniones participen candidatos a cargos de elección popular o sus voceros.

Para la Sala es claro que, independientemente de que en las reuniones proselitistas participe alguno de los sujetos mencionados en la norma, en procura de la garantía de la moralidad administrativa, la protección del patrimonio público y el respeto de las disposiciones de índole presupuestal, para o en ninguna reunión proselitista puede destinarse recursos públicos. Tan reprochable en términos constitucionales es la destinación de recursos cuando en estas reuniones participen candidatos o sus voceros como aquel direccionamiento de fondos a reuniones de tal tipo cuando quienes participen de tales reuniones sean meros simpatizantes de determinado candidato o partido.

Si bien se permite constitucionalmente la participación en política de algunos funcionarios públicos tal participación no puede mezclar recursos públicos. La financiación estatal de las campañas está debidamente regulada por otras disposiciones del presente proyecto de ley y por artículos de carácter constitucional y, por tanto, no puede provenir dinero del Estado de fuente y forma diferente a las estrictamente autorizadas en la ley.

En consecuencia, la Sala declarará inexequible la expresión *"en las que participen los candidatos a cargos de elección popular. Tampoco hacerlo cuando participen voceros de los candidatos",* contenida en el inciso primero del parágrafo del artículo 38.

El inciso segundo según el cual no se podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, Gobernaciones Departamentales, Asambleas Departamentales,

Alcaldías y Concejos Municipales o Distritales o los voceros de estos candidatos, pretende no atribuir méritos de la labor de la administración en general a determinado candidato. Es decir, busca no personalizar los logros de la administración, lo cual es desarrollo del principio de moralidad administrativa. Además, el inciso tercero es desarrollo del artículo 13 de la Carta, pues al no personalizarse los logros de la administración no se genera desventaja entre los candidatos a los cuales, con la asistencia a la obra se les estaría atribuyendo tácitamente su realización, y aquellos que no asisten a las inauguraciones de obras. Por tanto, el inciso segundo del parágrafo será declarado exequible.

El inciso tercero del parágrafo del artículo 38 prohíbe a Gobernadores, Alcaldes, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital:

- Autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas.
- Autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para facilitar alojamiento o transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular.

Finalmente prevé que tales conductas tampoco podrán hacerse cuando participen voceros de los candidatos.

La Corte encuentra ajustado a la Constitución el inciso tercero, porque, como las demás previsiones del artículo 38, tiende a proteger la moralidad administrativa. Si bien el Procurador estima que se debe declarar exequible la expresión "*tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos"*, por estimar que puede llegar a limitar el alcance de protección de la norma, la Sala estima que tal limitación no se presenta. En efecto están prohibidas las conductas mencionadas en los numerales 1 y 2 en términos generales y no se exceptúa de tal prohibición el evento en el cual esté presente un vocero de candidato. Es lógico, a pesar de su redundancia, señalar que si está prohibido lo más también lo está lo menos.

Por tanto se declarará exequible el inciso tercero del parágrafo del artículo 38.

Por último, la Sala también encuentra ajustada a la Carta la prohibición de modificar la nómina de los entes territoriales que dirijan o en los cuales participen Gobernadores, Alcaldes, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital durante los cuatro meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, pues esto garantiza que no se utilice como medio para la campaña electoral en la cual pueden llegar a participar los funcionarios públicos autorizados por la Carta para actuar en política y, por tanto, promueve la transparencia del actuar administrativo.

Ahora bien, las excepciones a esta prohibición, consignadas en el inciso cuarto del parágrafo, respetan el equilibrio que debe existir entre la guarda de la moralidad administrativa y la eficacia de la administración, a través de la

autorización de vincular en nómina (a) cuando se trate de proveer cargos por faltas definitivas derivada de muerte o renuncia y (b) los cargos de carrera administrativa.

En efecto, si se trata de proveer un cargo por necesidad del servicio, toda vez que quien lo desempeñaba no está en capacidad de seguirlo haciendo, es claro que la vinculación no se tratará de un cargo creado *ad hoc* en épocas de campaña, sino de una necesidad permanente de la administración que no puede dejar de ser satisfecha por encontrarse en periodo de campaña. De otra parte, si con la prohibición de modificación de nómina pretende evitar la vulneración de la moralidad administrativa, las vinculaciones que se presenten aplicando las normas de carrera administrativa serán admisibles por todas las garantías de transparencia y objetividad que deben rodear el régimen de carrera.

Por último, el límite de tiempo para la prohibición de modificación de nómina es razonable, pues en los cuatro meses indicados, época de campaña, es que se presentan el mayor riesgo de aprovechamiento del cargo público para fines políticos.

Por tanto, el inciso cuarto del parágrafo del artículo 38 será declarado exequible.

d. Artículo 39.

El legislador en el artículo 39 estableció varias formas de participación en política de los servidores públicos, a saber:

- Participación en simposios, conferencias, foros o congresos organizados por el partido.

- Inscribirse como miembros o militantes del partido.

- Ser parte de los miembros permanentes de la organización de base de los centros de estudio o academias de formación de los partidos no ostentando cargo de dirección o dignidad en la organización.

- Contribuir a los fondos de los partidos , movimientos y/o candidatos, sin que esto implique autorizar libranzas a cargo de su remuneración como servidores públicos.

En primer lugar, la Corte no encuentra objeción alguna al hecho de que se permita la inscripción como miembro de partido al servidor público que participa en política, pues la inscripción a un partido es una de las formas mínimas o básicas del ejercicio de los derechos políticos de todo ciudadano y no implica, propiamente, una intervención en política de los funcionarios públicos. No obstante, no sucede igual con la expresión *"o militantes"* contenida en el numeral segundo del artículo 39, puesto que la posibilidad de participar activamente en una campaña electoral, implicada en la acción de militar, es

demasiado amplia e indeterminada, más aún cuando no se prevé bajo qué circunstancias de modo, tiempo y lugar puede darse tal militancia.

Padecen de la misma vaguedad los numerales primero, tercero y cuarto. En efecto, no se define de qué manera, durante cuánto tiempo y en qué espacios físicos el funcionario público que intervenga en política podrá participar en simposios, conferencias, foros y congresos organizados por el partido; tampoco se definen tales circunstancias para la participación como miembros permanentes de la organización de base de los centros de estudios o academias del partido.

Por su parte, en lo atinente a la contribución a los fondos de los partidos, movimientos y/o candidatos la ley no regula siquiera de manera mínima el monto, el momento y la forma (en dinero, en especie o con el servicio mismo del funcionario público) en que tales contribuciones pueden darse.

La inexequibilidad de los apartes indicados se refuerza aún más teniendo en cuenta la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 37 que preveía, en términos generales, la participación en política de los funcionarios públicos.

Por tanto, la Sala declarará exequible el 39, salvo los numerales primero, tercero y cuarto, así como la expresión *"o militantes",* numerales y expresión que se declaran inexequibles. Retiradas del ordenamiento jurídico las expresiones anteriores, el texto restante del artículo en cuestión, que se declara exequible, se limita a autorizar a los servidores públicos a inscribirse como miembros de sus partidos.

d. Artículo 40. Sanciones

El artículo 40 señala que el incumplir las disposiciones del capítulo *"será sancionable gradualmente de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002 y según la gravedad del hecho."* En su inciso segundo, el artículo 40 indica el momento en el cual podrá iniciarse la investigación de los hechos.

La Corte encuentra que, consagrando el artículo 37 faltas disciplinaria, es totalmente razonable que se remita a la Ley 734 de 2002, que regula la materia, para establecer la sanción correspondiente.

No obstante, la Corte juzga que el lapso fijado en el inciso segundo del artículo 40 para iniciar la investigación durante el término de la campaña Presidencial y hasta dentro de los treinta (30) días siguientes a la elección, no es razonable en la medida en que si bien en lo referente a participación en política de los funcionarios públicos para campaña presidencial se brinda una seguridad jurídica tanto a los funcionarios públicos que ejerzan actividad política, eventuales infractores, como a quienes realicen una veeduría sobre su conducta, por la brevedad del término se estaría permitiendo la impunidad de conductas contrarias al correcto desarrollo de la democracia.

Por tanto, el inciso primero del artículo 40 será declarado exequible, y el inciso 2º será declarado inexequible.

e. Artículo 41. Actividad política de los miembros de las corporaciones públicas

El artículo 41 excluye de la aplicación de los artículos del título III a los miembros de las corporaciones públicas de popular y a los funcionarios de las mismas.

La Procuraduría y la Defensoría consideran que es arbitrario excluir a los miembros de corporaciones públicas de las prohibiciones del artículo 38, numerales del 1 al 5, que no pretenden otra cosa diferente que prevenir todo tipo de corrupción interna en el ejercicio de la labor administrativa en combinación con la política, por expresa autorización constitucional.

La Sala encuentra que al ser el título del artículo *"actividad política de los miembros de las corporaciones públicas*", al señalar que a los miembros de las corporaciones públicas no se le aplicarán las limitaciones del título III se hace referencia a la forma en que pueden desarrollar tal actividad política. Las prohibiciones del artículo 38 no corresponden a formas de participar en política, puesto que las actividades ahí señaladas son manifestación de actos corruptos no clasificables dentro de la *"participación en política"* y, por tanto, no se trata de limitaciones de las cuales estén excluidos los miembros de corporaciones públicas.

Así las cosas, las exclusiones de las limitaciones son plenamente razonables puesto que sería desproporcionado restringir la actuación política de los miembros de corporaciones públicas, cuya labor es principalmente política, a aquellas formas de participación previstas en el artículo 39 del capítulo III de la presente Ley.

No obstante, los funcionarios de las corporaciones públicas no desarrollan su labor prioritariamente en el campo político. Por tanto, sería demasiado amplio no limitarle su participación en política a lo señalado en el capítulo III. Además, sería contrario a la igualdad que, sin existir una diferencia lo suficientemente relevante entre estos funcionarios y los demás servidores públicos diferentes a los miembros de las corporaciones, a unos se les permitiera ampliamente participar en política y a otros no.

Por tanto, se declarará la constitucionalidad del artículo 41 a excepción de la expresión *ni a los funcionarios de las mismas.*

f. Artículo 42. Vigencia

La norma prescribe que la ley del proyecto de la referencia entrará a regir el día de su promulgación, lo cual constituye el efecto natural de la expedición de la misma. La Corte ve en la norma la fórmula sacramental para que la disposición entre en vigencia, lo cual no tiene reparo alguno de constitucionalidad. La norma es exequible.

VI. DECISION

Después de haber sido retirados del ordenamiento jurídico los artículos declarados inexequibles, el texto definitivo del proyecto es el que se anexa al presente fallo.

En consecuencia, en mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N° 235 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones",* por haber sido expedido conforme al procedimiento constitucional previsto.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1°, 5º, 7°, 10°, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 28 y 42 del proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N° 235 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones".*

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLES** los demás artículos del proyecto de ley de la referencia, a excepción de los apartes de dichos artículos que a continuación se declaran **INEXEQUIBLES**, así como los apartes de los mismos artículos cuya **EXEQUIBILIDAD** se **CONDICIONA**, según lo que seguidamente se indica:

1. Declarar **EXEQUIBLE** el inciso primero del artículo 2°, en el entendido que no podrán participar en el conjunto de actividades de campaña, ni brindar apoyo, los miembros de grupos armados al margen de la ley o pertenecientes a grupos que no se han reincorporado plenamente a la vida civil, conforme a la ley. Excepto la expresión *"de la Presidencia de la República"*, que se declara **INEXEQUIBLE**.

2. Declarar **EXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 2º, en el entendido que los ciudadanos aspirantes distintos del Presidente y Vicepresidente de la República, pueden realizar actividades de proselitismo político antes del inicio de dicho término.
3. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3°, en el entendido que las actividades de campaña se realizarán en las mismas condiciones señaladas en el artículo anterior.

4. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 4°, en el entendido que la manifestación de interés es la regulada en el artículo 9º y que desde ese momento, el Presidente o el Vicepresidente quedan sujetos a las restricciones y

prohibiciones contenidas en los artículos 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 38, y 40 del Proyecto de Ley.

5. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 6°, excepto las expresiones *"Los demás candidatos a dicha elección, dispondrán del mismo tiempo para realizar su campaña, de acuerdo con las regulaciones internas de sus partidos"* contenidas en el segundo inciso de la disposición, y el último inciso de la misma, que se declaran **INEXEQUIBLES.**

6. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 8°, en el entendido que cuando los partidos o movimientos políticos opten por escoger candidatos de conformidad con el inciso tercero del artículo 107 de la Constitución, se aplicará para la inscripción del candidato, el término consagrado en las normas electorales vigentes contado a partir del día de la elección de miembros del Congreso de la República.

7. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 9°, en el entendido que desde ese momento, el Presidente o el Vicepresidente quedan sujetos a las restricciones y prohibiciones contenidas en los artículos 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 38, y 40 del Proyecto de Ley.

8. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 11 salvo las expresiones *"en órdenes de servicio pagaderas a la fecha,* contenidas en el literal a) párrafo 2º del artículo 11 y el inciso que dice *"En caso de que el candidato no obtenga el porcentaje de votos válidos aquí establecido y deba hacerse efectiva la póliza o garantía, el Estado a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, repetirá contra el partido o movimiento político que avaló el candidato, contra el candidato, contra el tesorero, el gerente de campaña y los integrantes del comité financiero de la campaña presidencial, quienes se inscribirán como tales al momento de la inscripción del gerente de campaña; todos ellos serán deudores solidarios del monto de financiación estatal entregado a la campaña;",* que se declaran **INEXEQUIBLES.** Así mismo, declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo 2º, en el entendido que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría del Estado Civil están obligados a hacer efectiva la póliza o garantía correspondiente al candidato presidencial a favor del Estado.

9. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 12, en el entendido que cuando se trata de candidatos que no sean el Presidente de la República o el Vicepresidente, el tope de gastos de las campañas presidenciales del año 2006 será el establecido en la Resolución 670 de 2001 del Consejo nacional Electoral para la s elecciones del año 2002.

10. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 14, excepto las expresiones *"o jurídicas de derecho privado"* y *"ni de personas jurídicas sino hasta el cuatro por ciento (4%) del mismo tope. Las contribuciones y donaciones de personas jurídicas pertenecientes a un mismo grupo empresarial, no podrán superar en conjunto el cinco por ciento (5%) del monto fijado como tope. La*

*Superintendencia de Sociedades expedirá el documento público en el que se relacione qué personas jurídicas constituyen un grupo empresarial"*contenidas en la disposición, las cuales se declaran **INEXEQUIBLES**.

11. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 17, salvo las expresiones *"o jurídicas"* y *"en las actas en que se aprobó el aporte cuando se trate de personas jurídicas",* que se declaran **INEXEQUIBLES**.

12. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 21, en el entendido que el Consejo Nacional Electoral debe establecer previamente los criterios para apreciar la gravedad de la falta a imponer la sanción correspondiente, con aplicación del procedimiento previsto en las normas vigentes que regulan a dicho Consejo. En cuanto al numeral 2° de la disposición, el mismo se declara **EXEQUIBLE**, en el entendido que la congelación procede una vez concluida la campaña, en el momento de la reposición de votos; salvo la expresión *"para el desarrollo de la campaña",* que forma parte del mismo numeral, la cual se declara **INEXEQUIBLE**.

13. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 22, en el entendido que durante el período de sesenta (60) días, el Presidente candidato no podrá interrumpir la programación de televisión y en cuanto a la última frase de dicho artículo, el concepto del Consejo Nacional Electoral será vinculante para el Ministerio de Comunicaciones.

14. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 23, en el entendido que la distribución de dichos espacios se hará de manera equitativa para cada uno de los candidatos.

15. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 24, salvo las expresiones *"que cumplan las condiciones de ley para acceder a la financiación estatal previa"*, contenidas en el inciso 1°, *"El Ministerio de Hacienda y Crédito Público regulará la manera como se emitirá el pago de la respectiva propaganda electoral de cada campaña, según los términos establecidos en la presente ley",* contenidas en el inciso tercero, y los incisos quinto y sexto, que se declaran **INEXEQUIBLES**. En relación con el inciso cuarto, se declaran **INEXEQUIBLES** las expresiones *"contener mensajes alusivos a otros candidatos, ni a los distintivos y lemas de su campaña. Tampoco podrán"* y las expresiones *"ni contener mensajes negativos frente a los demás candidatos o sus campañas"*. En cuanto al inciso octavo, el mismo se declara **EXEQUIBLE**, en el entendido que los concesionarios deberán dar espacios para la propaganda política en condiciones de igualdad.

16. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 25, en el entendido que para efectos del equilibrio informativo sobre las campañas presidenciales, deberá tenerse en cuenta el tiempo y la calidad de la información diaria de las actividades del Presidente y Vicepresidente de la República en la radio y la televisión, desde el momento en que manifiesten su aspiración de participar como candidato a la elección presidencial.

17. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 26, en el entendido que para el Presidente de la República o el Vicepresidente esta prohibición se aplica desde que hacen público su interés, en los términos del artículo 9º.

18. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 27, salvo las expresiones *"Cuando el Presidente de la República se haya inscrito como candidato a la elección presidencial"*, *"las reuniones con comunidades para promover"* y *"en la solución de los problemas que las aquejan. Se exceptúan los casos en los que las reuniones desarrollan temas relacionados con seguridad nacional, soberanía, orden público o desastres naturales"*, las cuales se declaran **INEXEQUIBLES,** en el entendido que para el Presidente de la República o el Vicepresidente esta prohibición se aplica desde que hacen público su interés, en los términos del artículo 9º.

19. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 29, en el entendido que el Consejo Nacional Electoral debe decidir dentro de las cuarenta y ocho (48) horas hábiles siguientes, con una mayoría de la mitad más uno de los integrantes, y a que se entienda que la garantía a que se refiere la disposición se hace efectiva frente al Presidente y el Vicepresidente de la República o el Vicepresidente desde que manifiestan el interés previsto en el artículo 9º.

20. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 30, en el entendido que las prohibiciones a que se refiere se hacen efectivas para el Presidente o el Vicepresidente de la República desde que manifiestan el interés previsto en el artículo 9º; salvo la expresión *"excepto en situaciones que hagan referencia a asuntos de seguridad nacional, seguridad de los candidatos o sus campañas políticas, soberanía, emergencias o desastres",* contenida en el numeral 3°, y la expresión*"los propios de sus funciones y*", contenida en el numeral 5°, que se declaran **INEXEQUIBLES.**

21. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 31, en el entendido de que la prohibición a que se refiere se hace efectiva para el Presidente o el Vicepresidente de la República desde que manifiestan el interés previsto en el artículo 9º; salvo la expresión *"más allá del promedio de lo presupuestado para estos mismos efectos en los dos (2) años anteriores, traído a valor presente"*, la cual se declara **INEXEQUIBLE**. Igualmente, se condiciona este artículo en el sentido que tampoco la publicidad del Estado se podrá utilizar como propaganda política de los candidatos o partidos políticos o movimientos políticos o sociales.

22. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 32, en el entendido que para el Presidente o el Vicepresidente de la República dicha restricción se aplica desde que manifiestan el interés previsto en el artículo 9º. En cuanto al parágrafo de esta misma disposición, el mismo se declara **EXEQUIBLE**, en el entendido de que la Registraduría adoptará un procedimiento ágil y eficaz para la selección del personal supernumerario. En cuanto al parágrafo transitorio de la disposición, se declara **INEXEQUIBLE**.

23. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 33, **CONDICIONADO** a que se entienda que para el Presidente o el Vicepresidente de la República se aplique desde que manifiestan el interés previsto en el artículo 9º salvo la expresión *"Adicionalmente se exceptúan aquellos gastos inaplazables e imprescindibles que afecten el normal funcionamiento de la administración"*, la cual se declara **INEXEQUIBLE.**

24. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 34.

25. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 35, salvo la expresión *"Durante el período de campaña presidencial"* contenida en él, así como la palabra *"nacionales"* que se declaran **INEXEQUIBLES**.

26. Declarar **EXEQUIBLE** el inciso primero del artículo 36, salvo las expresiones *"Cuando existan indicios serios y razonables de riesgo inminente de alteraciones del orden público o fraude el día de los comicios electorales, que puedan comprometer el normal desarrollo de la jornada de votación"*, así como la expresión*"cuyo partido no esté representado en el Consejo Nacional Electoral"*, las cuales se declaran **INEXEQUIBLES.**

Declarar **EXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 36, en el entendido que el Consejo Nacional Electoral tomará la decisión final oídos los candidatos, partidos y movimientos políticos y sociales, y que el Gobierno Nacional fijará y brindará condiciones de seguridad a los veedores internacionales, salvo la expresión *"el Gobierno Nacional,"* que se declara **INEXEQUIBLE.**

27. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 37.

28. Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones *"excepción de"*, *"que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad, a los demás servidores públicos autorizados por la Constitución"* contenidas en el artículo 38, así como también las expresiones *"por razones políticas, durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones"* contenidas en el numeral 5º del artículo 38, y las expresiones *"en las que participen los candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos"* también contenidas en el inciso primero del parágrafo del artículo 38. El resto del artículo 38 se declara **EXEQUIBLE.**

29. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 39, salvo los numerales 1º, 3º y 4º, así como la expresión *"o militantes"* del numeral 2°, que se declaran **INEXEQUIBLES**.

30. En relación con el artículo 40, declarar **EXEQUIBLE** el inciso 1º e **INEXEQUIBLE** el inciso segundo.

31. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 41, salvo las expresiones *"ni a los funcionarios de las mismas"* que se declara **INEXEQUIBLE**.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

El siguiente es el texto definitivo del Proyecto de ley por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones, luego del pronunciamiento de la Corte Constitucional que se consigna en la Sentencia C-1153 de 2005 (Los condicionamientos aparecen en la parte resolutiva de dicha sentencia)

por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

T I T U L O I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene como propósito definir el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral a la Presidencia de la República, o cuando el Presidente de la República en ejercicio aspire a la reelección, o el Vicepresidente de la República aspire a la elección presidencial, garantizando la igualdad de condiciones para los candidatos que reúnan los requisitos de ley. Igualmente se reglamenta la Participación en política de los servidores públicos y las garantías a la oposición.

Artículo 2º. Campaña presidencial. Se entiende por campaña presidencial el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político y obtener apoyo electoral a favor de alguno de los candidatos.

La campaña presidencial tendrá una duración de cuatro (4) meses contados con anterioridad a la fecha de las elecciones de la primera vuelta, más el término establecido para la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso.

Artículo 3º. Actividades de la campaña presidencial. Se entiende por actividades de campaña presidencial, la promoción política y la propaganda electoral a favor de un candidato a la Presidencia de la República. La promoción política hace referencia a la divulgación de la propuesta de gobierno o proyecto político del candidato. La propaganda electoral es el conjunto de actividades políticas realizadas con la finalidad directa de convocar a los electores a votar en favor de un candidato.

Artículo 4º. Legislación especial. El Presidente o el Vicepresidente de la República que manifiesten su interés de participar en la campaña presidencial o se inscriban como candidatos en la elección presidencial, estarán sujetos a las condiciones que para estos efectos consagra la Constitución Política y la presente ley de manera explícita para ellos, en razón a su doble condición de funcionarios públicos y candidatos.

T I T U L O II

REGLAMENTACION ESPECIAL
DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL
CAPITULO I
Selección de candidatos

Artículo 5º. Selección de candidatos a la Presidencia por parte de los partidos, movimientos políticos o alianzas. El Consejo Nacional Electoral dispondrá lo pertinente para que todos los partidos, movimientos políticos o alianzas que deseen realizar consultas populares para la escogencia de su candidato, las adelanten en todo el territorio nacional.

El proceso de selección de los candidatos corresponde a la autonomía interna de los partidos y movimientos políticos, quienes podrán decidir en todo momento en su convención, congreso o asamblea general si este proceso se adelanta mediante consulta popular u otro mecanismo democrático de selección interna.

Artículo 6º. Participación del Presidente y el Vicepresidente en los mecanismos de selección de candidatos de los partidos o movimientos políticos. El Presidente y el Vicepresidente de la República cuando aspiren a la elección presidencial, podrán participar en los mecanismos de selección de candidatos de los partidos o movimientos políticos.

Cuando el Presidente o el Vicepresidente, respectivamente, se sometan a consultas populares, asambleas, congresos o convenciones d e partidos o movimientos políticos, podrán realizar proselitismo político para dicha elección durante el (1) mes anterior a la realización del evento, si así lo decide. Durante el período de campaña, el Presidente o el Vicepresidente, respectivamente, quedará sujeto a las regulaciones que contempla la presente ley para los períodos de campaña presidencial.

En cualquier momento, el Presidente de la República podrá asistir a eventos internos de los partidos o movimientos políticos, o movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, e incluso participar en aquellos eventos en los cuales se decidan las reglas de juego para la selección de candidatos o se adopten decisiones sobre el candidato oficial de dicho partido o movimiento, o se seleccione o elija el mismo(Ver Auto 245/05).

CAPITULO II
Inscripción de candidaturas

Artículo 7º. Derecho de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, podrán inscribir, individualmente o en alianzas, candidato a la Presidencia de la República. La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos, por el respectivo representante legal del partido o movimiento.

Los movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos tendrán derecho a inscribir candidato a la Presidencia de la República. Para estos efectos, dichos movimientos y grupos acreditarán ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, un número de firmas equivalente al tres (3%) del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República.

Estas firmas deberán acreditarse ante la Registraduría General del Estado Civil por lo menos treinta (30) días antes de iniciar el periodo de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Esta entidad

deberá certificar el número de firmas requerido ocho (8) días antes de iniciarse el citado periodo de inscripción de candidatos.

Artículo 8º. Período de inscripción a la Presidencia de la República. La inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República con su fórmula vicepresidencial se iniciará con cuatro (4) meses de anterioridad a la fecha de votación de la primera vuelta de la elección presidencial y se podrá adelantar durante los treinta (30) días siguientes.

Las inscripciones podrán modificarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de la inscripción.

Parágrafo. La Registraduría Nacional del Estado Civil reglamentara la materia.

Artículo 9º. Declaración del Presidente que aspira ser candidato a la elección presidencial. El Presidente o el Vicepresidente de la República que aspiren a la elección presidencial, de conformidad con las calidades establecidas en la Constitución Política, deberán declarar públicamente y por escrito su interés de presentarse como candidatos, seis (6) meses antes de la votación en primera vuelta. Copia del escrito deberá depositarse en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

CAPITULO III

Acceso a la financiación estatal previa

Artículo 10. Condiciones de ley. Los candidatos inscritos a la Presidencia de la República que cumplan los siguientes requisitos, podrán acceder a financiación estatal previa a la fecha de las elecciones:

1. Haber sido inscrito por un partido o movimiento político con personería jurídica, o alianza de estos, que hayan obtenido el cuatro por ciento (4%) de los votos de Senado o un porcentaje igual de los votos de la Cámara de Representantes sumados nacionalmente, en la elección al Congreso de la República realizada con anterioridad a la fecha de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Ello debe ser certificado por el Consejo Nacional Electoral en los ocho (8) días siguientes a la realización de las elecciones para el Congreso, de acuerdo con el conteo de votos realizado el día de elecciones.

2. Ser inscrito por un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos respaldado por un número de firmas válidas equivalentes al tres por ciento (3%) del número total de votos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República, certificadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La financiación estatal de los candidatos que no reúnan estos requisitos, se realizará exclusivamente a través de la reposición de votos.

Parágrafo. La financiación estatal previa está compuesta por un anticipo del Estado, que comprende una parte para la financiación de la propaganda electoral y otra para la financiación de otros gastos de campaña, tal y como se reglamenta en la presente ley.

CAPITULO IV

Financiación de las campañas presidenciales financiación estatal

Artículo 11. Financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales. El Estado financiará preponderantemente las campañas

presidenciales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a la Presidencia de la República, y reúnan los requisitos de ley.

a) Los candidatos que reúnan los requisitos de ley para acceder a los beneficios de la financiación estatal previa, tendrán derecho a:

? Recibir, en primera vuelta, a título de anticipo aportes estatales igualitarios equivalentes a cuatro mil ochenta millones de pesos ($4.080'000.000). De estos aportes, dos mil ochocientos millones de pesos ($2.800'000.000) serán destinados a la financiación de la propaganda política de las campañas presidenciales, los restantes mil doscientos ochenta millones de pesos ($1.280'000.000) serán para otros gastos de campaña.

Los recursos para la propaganda política los entregará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las Campañas Presidenciales de los candidatos a los que se refiere el presente literal, al igual que los recursos para los otros gastos de campaña, dentro de los diez (10) días siguientes a la certificación expedida por el Consejo Nacional Electoral que establece el lleno de los requisitos previstos en el artículo anterior y la aceptación de la póliza o garantía correspondiente.

? Los candidatos que accedan a la segunda vuelta, si la hubiere, recibirán como anticipo aportes estatales igualitarios, equivalentes a dos mil cuatrocientos cincuenta millones de pesos ($2.450'000.000), los cuales se destinarán a la financiación de la propaganda política en un cincuenta por ciento (50%) y el saldo en otros gastos de campaña, que se entregarán diez (10) días después del día de las elecciones de primera vuelta.

? Recibir vía reposición de votos una suma equivalente al número de votos válidos depositados multiplicado por mil setecientos cinco pesos por voto ($1.705). Ningún candidato podrá recibir suma superior al monto de lo efectivamente gastado y aprobado por el Consejo Nacional Electoral, menos los aportes del sector privado y el anticipo dado por el Estado, en caso de que hubiera tenido acceso a él. Igualmente, en la segunda vuelta, si la hubiere, los candidatos recibirán una suma equivalente a ochocientos cincuenta y dos pesos ($852) por votos válidos depositados. Tanto en la primera como en la segunda vuelta no se podrán exceder los topes de las campañas, establecidos en la presente ley.

Para tener derecho a la reposición de votos los candidatos deberán obtener en la elección para Presidente de la República, al menos una votación igual o superior al cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados. Quien no consiga este porcentaje mínimo, no tendrá derecho a la financiación estatal de la campaña por el sistema de reposición de votos, y deberá devolver el monto de la financiación estatal previa en su totalidad. Estos montos de recursos, será asegurado mediante póliza o garantía a favor del Estado, expedida por una entidad financiera privada, o en su defecto el partido que avale al candidato podrá pignorar los recursos ciertos para la financiación que le corresponda en los años subsiguientes, como garantía por el monto recibido, siempre y cuando con ellas cancele las obligaciones contraídas. En el caso de que el candidato

haya sido inscrito por movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, la garantía o póliza deberá ser respalda por los promotores del grupo hasta por el monto que se deba devolver.

b) La financiación de las campañas de los candidatos que no cumplan con los requisitos establecidos en el artículo diez (10) de esta ley para acceder a la financiación estatal previa de las campañas presidenciales, se regirá por las siguientes reglas:

1. El Estado, a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil, financiará vía reposición de votos los gastos de campaña, en caso de que obtenga al menos el cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados.

2. El valor de la reposición por voto válido será de tres mil cuatrocientos setenta y ocho pesos ($3.478).

3. Los partidos o movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la Presidencia de la República, y en cuya votación no logren por lo menos el cuatro por ciento (4%) del total de los votos válidos, no tendrán derecho a la reposición de gastos de campaña por voto.

Parágrafo 1º. Los candidatos que reúnan los requisitos de ley para acceder a los beneficios de la financiación estatal previa, también podrán solicitar un monto adicional al anticipo de hasta el diez por ciento (10%) del tope establecido para la campaña presidencial, para utilizarlos en propaganda electoral en radio, prensa escrita o televisión, los cuales estarán garantizados a satisfacción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y regulados bajo los mismos parámetros establecidos para el anticipo destinado a otros gastos de campaña.

Parágrafo 2º. El candidato presidencial que haya accedido a la financiación estatal previa y retire su nombre o desista de su candidatura antes de las elecciones en primera vuelta, deberá devolver la totalidad de los recursos recibidos de parte del Estado, dentro de los quince (15) días siguientes a su retiro. De no ser así, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, procederán judicialmente contra el candidato, su campaña presidencial, el Gerente de su campaña, los integrantes del Comité Financiero de su campaña y los Partidos o Movimientos Políticos que lo hayan inscrito.

Artículo 12. Topes de campaña. El tope de gastos de las campañas presidenciales del año 2006 será de diez mil millones de pesos ($10.000'000.000) para la primera vuelta. Para la segunda vuelta presidencial, si la hubiere, el tope será de seis mil millones de pesos ($6.000'000.000). El monto fijado como tope de campaña comprende la sumatoria, tanto de los recursos aportados por el Estado, como los aportados por los particulares.

Los candidatos que no cumplan con los requisitos para acceder a la financiación estatal previa de la campaña presidencial y que no alcancen el número de votos necesarios para acceder a la reposición de votos por parte del Estado, financiarán sus campañas en un ciento por ciento (100%) con aportes o donaciones de particulares.

Artículo 13. Los valores señalados en pesos en la presente ley, se reajustarán anualmente de acuerdo con el aumento del índice de precios al

consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Artículo 14. Monto máximo de las contribuciones o donaciones por parte de particulares. El veinte por ciento (20%) del tope de los gastos de las campañas presidenciales podrá ser financiado por personas naturales; sin embargo, las campañas presidenciales no podrán recibir aportes o donaciones individuales de personas naturales sino hasta el dos por ciento (2%) del monto fijado como tope de la campaña.

Los aportes de los candidatos y sus familiares hasta el cuarto grado de consaguinidad, segundo de afinidad o primero civil no podrán superar en conjunto el cuatro por ciento (4%) del monto fijado como tope por el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 15. Manejo de los recursos de las campañas presidenciales. Los recursos de las campañas presidenciales se recibirán y administrarán a través de una cuenta única y exclusiva para tal objetivo, tanto para la recepción de los aportes y donaciones, y gastos de reposición del Estado, como para los gastos de la misma campaña presidencial. Esta estará exenta del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Bancaria establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia de los movimientos de dichas cuenta s.

Parágrafo. Las campañas presidenciales podrán acordar con la entidad financiera que seleccionen para abrir la citada cuenta, la apertura de las subcuentas que consideren necesarias para organizar la distribución o gasto de los recursos en las distintas áreas de trabajo en las que esté organizada la campaña presidencial.

Artículo 16. Gerente de campaña. El candidato presidencial deberá designar un gerente de campaña, encargado de administrar todos los recursos de la campaña. El gerente de campaña será el responsable de todas las actividades propias de la financiación de la campaña política, y los gastos de la misma. El gerente de campaña deberá ser designado dentro de los tres (3) días siguientes a la inscripción de la candidatura presidencial, mediante declaración juramentada del candidato, que deberá registrarse en el mismo término ante el Consejo Nacional Electoral.

El gerente de campaña será el representante oficial de la campaña presidencial ante el Consejo Nacional Electoral para todos los efectos relacionados con la financiación de la campaña política y la posterior presentación de informes, cuentas y reposición de los gastos de la campaña. El gerente podrá designar unos subgerentes en cada departamento o municipio, según lo considere. Estos serán sus delegados para la respectiva entidad territorial. Ningún servidor público o ciudadano extranjero podrá ser designado como gerente de campaña.

Artículo 17. Libros de contabilidad y soportes. Los responsables de la rendición de cuentas de la respectiva campaña deberán llevar el libro mayor de balances, el diario columnario y al menos un libro auxiliar, los cuales serán registrados ante la Organización Electoral al momento de la inscripción de los candidatos. Igualmente llevarán una lista de las contribuciones, donaciones y créditos, con la identificación, dirección y teléfono, de las personas naturales que realizaron la contribución o donación.

Esta documentación podrá ser revisada por el Consejo Nacional Electoral para verificar el cumplimiento de las normas sobre financiación de las campañas.

Artículo 18. Sistema de Auditoría. Con el objeto de garantizar el adecuado control interno en el manejo de los ingresos y gastos de la campaña presidencial, los partidos, movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, que inscriban candidatos, crearán y acreditarán ante el Consejo Nacional Electoral un sistema de auditoría interna como condición para iniciar la recepción de los aportes y contribuciones de los particulares y/o de recibir los recursos de financiación estatal.

El auditor será solidariamente responsable del manejo que se haga de los ingresos y gastos de la campaña, así como de los recursos de financiación estatal, si no informa al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades que se cometan.

El Consejo Nacional Electoral, por conducto del Fondo de Financiación de partidos y campañas electorales, tendrá a su cargo la realización de la auditoría externa sobre los recursos de financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales, de que trata el artículo 49 de la Ley 130 de 1994.

Dicho sistema deberá garantizar una cobertura nacional y será contratado con cargo al porcentaje del monto global de las apropiaciones presupuestales destinadas a la financiación estatal, que fije el Consejo Nacional Electoral. El valor del contrato se determinará hasta por una suma máxima equivalente a dicho porcentaje y el pago se hará con base en las cuentas o informes efectivamente auditados. El objeto del contrato deberá comenzar a ejecutarse desde el inicio de la campaña electoral, conforme al término definido en esta ley.

El sistema de auditoría externa será reglamentado por el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 19. Responsables de la rendición de cuentas. El gerente de campaña será el responsable de la rendición pública de informes de cuentas de las campañas en las que participen. El candidato presidencial, el gerente, el tesorero y el auditor de las campañas, responderán solidariamente por la oportuna presentación de los informes contables y por el debido cumplimiento del régimen de financiación de campañas. Cualquier modificación en la designación del gerente, el tesorero o el auditor de las campañas será informada a la autoridad electoral.

Artículo 20. Reglamentación. El Consejo Nacional Electoral reglamentará lo referente al sistema único de información sobre contabilidad electoral, presentación de cuentas, periodo de evaluación de informes, contenido de informes, publicidad de los informes, sistema de auditoría y revisoría fiscal.

Artículo 21. Vigilancia de la campaña y sanciones. El Consejo Nacional Electoral podrá adelantar en todo momento, auditorías o revisorías sobre los ingresos y gastos de la financiación de las campañas. Con base en dichos monitoreos o a solicitud de parte, podrá iniciar investigaciones sobre el estricto cumplimiento de las normas sobre financiación aquí estipuladas. De comprobarse irregularidades en el financiamiento se

impondrán sanciones de acuerdo con la valoración que hagan de las faltas, en el siguiente orden:

1. Multas entre el uno por ciento (1%) y el diez por ciento (10%) de los recursos desembolsados por parte del Estado para la respectiva campaña.

2. Congelación de los giros respectivos.

3. En caso de sobrepasar el tope de recursos permitidos, bien por recibir donaciones privadas mayores a las autorizadas, o por superar los topes de gastos, se podrá imponer la devolución parcial o total de los recursos entregados.

4. En el caso del ganador de las elecciones presidenciales, el Congreso podrá decretar la pérdida del cargo según el procedimiento contemplado para las investigaciones y juicios por indignidad política.

Parágrafo. La denuncia por violación de los topes de campaña deberá ser presentada dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de la elección presidencial.

CAPITULO V

Acceso a medios de comunicación social

Artículo 22. Acceso equitativo a espacios en los medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético. En el período comprendido entre los sesenta (60) días anteriores a la elección presidencial y ocho (8) días antes a la misma, el Estado hará uso Durante un (1) mes del Espectro Electromagnético destinado a los concesionarios y operadores privados de radio y televisión en un espacio diario de dos (2) minutos en televisión en horario "triple A" y cuatro (4) minutos diarios en radio en el horario de mayor audiencia, para que los candidatos divulguen sus tesis y programas de gobierno. El Consejo Nacional Electoral determinará por sorteo la distribución de estos espacios entre los distintos candidatos, durante los días hábiles de la semana. Estos programas se emitirán hasta ocho días antes de la fecha de votación.

Los costos de producción de estos programas, serán asumidos respectivamente por cada una de las campañas presidenciales.

Parágrafo. En el caso del servicio de televisión, la Comisión Nacional de Televisión reservará dichos espacios, previo concepto del Consejo Nacional Electoral. En el caso del servicio de radiodifusión, dicha reserva deberá ser hecha por el Ministerio de Comunicaciones, en los mismos términos.

Artículo 23. Acceso al Canal Institucional y la Radiodifusora Nacional. Durante el período de campaña presidencial, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, mantendrán el acceso a los medios de comunicación social en los términos de la ley de partidos y movimientos políticos. Tendrán los mismos derechos de estos, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República en los términos de la presente ley.

Además de los programas de televisión del Canal Institucional previstos en la ley, durante la campaña presidencial los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidato a la Presidencia de la República, tendrán derecho a:

1. Realizar tres (3) debates de hasta sesenta (60) minutos cada uno, por

parte y a petición conjunta de todos los candidatos presidenciales o de algunos de ellos, con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición durante el período de campaña presidencial.

2. Realizar una intervención de hasta cinco (5) minutos por parte de cada candidato, dentro de la semana siguiente al inicio de la campaña presidencial, con el fin de presentar su programa de gobierno a los ciudadanos. Estas transmisiones se realizarán en enlace nacional de todos los canales de televisión y estaciones de radio, estatales.

3. Realizar una intervención de hasta diez (10) minutos por parte de cada candidato presidencial, ocho (8) días antes de las elecciones a la Presidencia de la República, con el fin de presentar a los ciudadanos sus palabras de cierre de campaña. Estas transmisiones se realizarán en enlace nacional de todos los canales de televisión y estaciones de radio, estatales.

El Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con sus competencias, reglamentará la materia dentro de los tres (3) días siguientes al cierre de la inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República.

Artículo 24. Propaganda electoral. Cada una de las campañas presidenciales podrá contratar sólo durante los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial en primera vuelta, y durante el lapso entre esta y la segunda vuelta, si la hubiere, con los concesionarios y operadores privados de televisión, espacios para divulgar propaganda electoral de las respectivas campañas.

Las campañas presidenciales podrán contratar y realizar propaganda electoral en la prensa escrita y la radio, durante los tres (3) meses anteriores a la elección presidencial.

Cada campaña presidencial decidirá en qué medio de comunicación social desea pautar, teniendo como límite los topes establecidos en la presente Ley.

Las propagandas no podrán utilizar los símbolos patrios.

El Consejo Nacional Electoral velará por el cumplimiento de esta prohibición y ordenará la suspensión de la emisión de la propaganda electoral que infrinja esta disposición, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la emisión de la publicidad(Ver Auto 245/05).

Los candidatos que no cumplan los requisitos de financiación estatal previa establecidos en la presente ley, podrán c contratar directamente a cargo de su campaña presidencial, propaganda electoral con televisión sólo durante el mismo período de tiempo(Ver Auto 245/05).

Las empresas que prestan el servicio de televisión por suscripción tienen prohibida la transmisión o divulgación de propaganda electoral referente a la campaña presidencial en Colombia, que sean transmitidos en los canales de televisión extranjeros.

Los concesionarios y operadores privados de radio y televisión están en la obligación de emitir propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la efectivamente cobrada por estos mismos espacios durante el año anterior.

Parágrafo. También podrá transmitirse divulgación política o propaganda electoral a través del servicio de televisión y radio difusión comunitaria.

Artículo 25. Garantía de equilibrio informativo entre las campañas presidenciales. Los concesionarios y operadores privados de radio y televisión deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la veracidad en el manejo de la información sobre las campañas presidenciales y el proselitismo electoral. Para estos efectos, remitirán un informe semanal al Consejo Nacional Electoral de los tiempos o espacios que en dichas emisiones o publicaciones se les otorgaron a las actividades de campaña presidencial de cada candidato. El Consejo Nacional Electoral publicará dicha información y verificará que la presencia de los candidatos en dichas emisiones o publicaciones sea equitativa.

Si de estos informes el Consejo Nacional Electoral deduce que no se ha dado un trato equitativo en la información de las actividades políticas de los candidatos presidenciales, la entidad solicitará al respectivo medio de comunicación social que establezca el equilibrio informativo, y podrá acordar con el respectivo medio y la Comisión Nacional de Televisión, o el Ministerio de Comunicaciones, según sea el caso, las medidas que se requieran dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes.

Las campañas presidenciales suministrarán diariamente material audiovisual y escrito suficiente sobre las actividades políticas de sus candidatos a los medios de comunicación social, quienes seleccionarán libremente los aspectos que consideren valiosos para la información noticiosa.

Artículo 26. Prohibiciones para todos los candidatos a la Presidencia de la República. Ningún candidato, a título personal directa o indirectamente, desde el momento de su inscripción, podrá contratar, alquilar, producir y/o dirigir programas de género periodístico en medios de comunicación social.

Artículo 27. Regulaciones a las transmisiones presidenciales en el Canal Institucional. No podrá ser transmitida por el Canal Institucional del Estado la gestión del gobierno.

Artículo 28. De las encuestas electorales. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida por cualquier medio de comunicación, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas concretas que se formularon, los candidatos por quienes se indagó, el área y la fecha o período de tiempo en que se realizó y el margen de error calculado. Sólo podrán divulgarse encuestas representativas estadísticamente, en las cuales los entrevistados sean seleccionados probabilísticamente.

Se prohíbe la realización o publicación de encuestas o sondeos la semana anterior a las elecciones a la Presidencia de la República en los medios de comunicación social nacional. También queda prohibida la divulgación en cualquier medio de comunicación de encuestas o sondeos, durante el mismo término, que difundan los medios de comunicación social internacionales.

El Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen esta actividad cuando se trate de encuestas políticas, electorales o sondeos de opinión, para asegurar que

las preguntas al público no sean formuladas de manera que induzcan una respuesta determinada y que las encuestas reúnan las condiciones técnicas señaladas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE.

Las empresas que contemplen dentro de su objeto la realización de encuestas políticas o electorales, deberán estar inscritas en el Registro Nacional de Encuestadores que para este efecto llevará el Consejo Nacional Electoral cuando estén destinadas a ser publicadas.

En ningún caso se podrán realizar o publicar encuestas, sondeos o proyecciones electorales el día de los comicios.

Parágrafo 1º. Cuando un medio de comunicación realice sondeos de opinión o consultas abiertas para que los ciudadanos expresen opiniones sobre preferencias electorales por medio de Internet o de llamadas telefónicas, en las que no existe un diseño técnico de muestra ni es posible calcular un margen de error, el medio deberá informar claramente a sus receptores la naturaleza y alcance de la consulta y advertir que no se trata de una encuesta técnicamente diseñada.

Parágrafo 2º. La infracción a las disposiciones de este artículo será sancionada por el Consejo Nacional Electoral, con multa de quince (15) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, según la gravedad de la falta, impuesta tanto al medio de comunicación como a quien encomendó o financió la realización de la encuesta. El monto de la multa se depositará en el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.

Parágrafo 3º. Se entiende que una encuesta tiene carácter político cuando verse sobre asuntos relacionados con el Estado o con el poder político. Una encuesta o sondeo de opinión tiene carácter electoral cuando se refiere a preferencias electorales de los ciudadanos, intenciones de voto, opiniones sobre los candidatos, las organizaciones políticas o programas de gobierno. También, en época electoral, las que versen sobre cualquier otro tema o circunstancia que pueda tener incidencia sobre el desarrollo de la contienda electoral.

CAPITULO VI

Derecho de Réplica

Artículo 29. Derecho de Réplica. Durante el período de campaña presidencial, cuando el Presidente de la República o representantes del gobierno nacional, en uso de sus facultades realicen afirmaciones en medios de comunicación social del Estado, o que utilicen el espectro electromagnético, que atenten contra el buen nombre y la dignidad de los candidatos presidenciales, partidos o movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la presidencia, siempre y cuando el medio de comunicación no haya dado al afectado la oportunidad de controvertir tales afirmaciones, el afectado podrá solicitar ante el Consejo Nacional Electoral el derecho a la réplica, quien resolverá la petición dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Para estos efectos el Consejo Nacional Electoral deberá solicitar al medio de comunicación las pruebas correspondientes y atender los principios del derecho de defensa y el debido proceso.

En caso de ser concedida la réplica, el Consejo Nacional Electoral dispondrá que la misma se realice de manera oportuna, por lo menos en un tiempo y área de cubrimiento similar al que suscitó su ejercicio, en un medio de comunicación social que garantice su amplia difusión.

Parágrafo. El medio de comunicación social del Estado, o que utilicen el espectro electromagnético que incumpla la presente disposición, estará sujeto a la imposición de las sanciones pecuniarias a que haya lugar, por parte del organismo competente, respetando las normas del debido proceso.

CAPITULO VII

Regulaciones especiales durante la campaña presidencial

Artículo 30. Prohibiciones al Presidente durante la campaña presidencial. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de votación en primera vuelta, y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso, el candidato que ejerce la Presidencia o la Vicepresidencia de la República no podrá:

1. Asistir a actos de inauguración de obras públicas.
2. Entregar personalmente recursos o bienes estatales, o cualquier otra suma de dinero proveniente del erario público o producto de donaciones de terceros al Gobierno Nacional.
3. Referirse a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones o presentaciones públicas, como Jefe de Estado o de gobierno.
4. Utilizar o incluir la imagen, símbolos o consignas de su campaña presidencial en la publicidad del gobierno.
5. Utilizar bienes del Estado, diferentes a aquellos destinados a su seguridad personal, en actividades de su campaña presidencial.

Artículo 31. Monto de la publicidad estatal. Durante la campaña presidencial, no se podrán aumentar los recursos destinados a la publicidad del Estado.

Articulo 32. Vinculación a la nómina estatal. Se suspenderá cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal, en la Rama Ejecutiva del Poder Público, durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso. Se exceptúan de la presente disposición, los casos a que se refiere el inciso segundo del artículo siguiente.

Parágrafo. Para efectos de proveer el personal supernumerario que requiera la organización electoral, la Registraduría organizará los procesos de selección y vinculación de manera objetiva a través de concursos públicos de méritos.

Artículo 33. Restricciones a la contratación pública. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado.

Queda exceptuado lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones

terroristas, de sastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.

CAPITULO VIII
Disposiciones varias

Artículo 34. **Declarado inexequible**

Artículo 35. Seguridad a los candidatos presidenciales. El gobierno nacional dispondrá lo pertinente para que a través de la fuerza pública y los organismos de seguridad del Estado, se estructuren programas de protección y seguridad para los candidatos a la Presidencia de la República y los directivos de las campañas, si fuere el caso. Estos esquemas de protección los establecerán la Policía Nacional y el DAS, conjuntamente, con el pleno apoyo que sea requerido de las Fuerzas Militares, de conformidad con los estudios de nivel de riesgo que realicen. Semanalmente la Policía Nacional y el DAS, programarán la seguridad de los candidatos conjuntamente con las campañas, de acuerdo con la programación de recorridos y visitas que estas le anuncien.

El Ministerio del Interior y de Justicia, coordinará la implementación de estos esquemas, para lo que establecerá un mecanismo de enlace permanente con cada una de las campañas presidenciales, y recibirá los reportes de protección de los organismos de seguridad del Estado.

Artículo 36. Condiciones especiales. El Gobierno Nacional por iniciativa propia o a petición del Consejo Nacional Electoral o de un candidato inscrito a la Presidencia de la República, solicitará la presencia de una veeduría internacional que acompañe el proceso de elección en dichos puestos de votación, por lo menos quince (15) días antes de la fecha de los comicios.

Los puestos de votación que tendrán presencia de la veeduría internacional, serán concertados por el Consejo Nacional Electoral y los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales, y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidato a la Presidencia de la República.

T I T U L O III
PARTICIPACION EN POLITICA
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Artículo 37. **Declarado inexequible**

Artículo 38. Prohibiciones para los servidores públicos. A los empleados del Estado les está prohibido:

1. Acosar, presionar, o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.

2. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la presente ley.

3. Favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos indebidos, a

quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.

4. Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.

5. Aducir razones de "buen servicio" para despedir funcionarios de carrera.

La infracción de alguna de las anteriores prohibiciones constituye falta gravísima.

Parágrafo. Los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista.

Tampoco podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, Gobernaciones Departamentales, Asambleas Departamentales, Alcaldías y Concejos Municipales o Distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

No podrán autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participe n voceros de los candidatos.

La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa.

Artículo 39. Se permite a los servidores públicos. Los servidores públicos, en su respectiva jurisdicción, podrán:

1. Declarado Inexequible

2. Inscribirse como miembros de sus partidos.

3.Declarado inexequible.

4. Declarado inexequible

Artículo 40. Sanciones. Incumplir con las disposiciones consagradas en este capítulo, será sancionable gradualmente de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002 y según la gravedad del hecho.

Artículo 41. Actividad política de los miembros de las corporaciones públicas. No se aplicará a los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, las limitaciones contenidas en las disposiciones de este

título.

Artículo 42. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Auto 245/05

ACLARACION SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY DE GARANTIAS ELECTORALES-Error en trascripción de anexos

Referencia: Sentencia C-1153 de 2005
Expediente PE-024

Control constitucional al Proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N° 235-Cámara, "por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Sustanciador:
Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil cinco (2005)

El suscrito Magistrado ponente del proceso de la referencia se permite aclarar que, por un error de transcripción en el anexo de la Sentencia C-1153 de 2005, en el texto definitivo del proyecto de ley de la referencia se incluyeron apartes normativos que fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional.

Los textos normativos que fueron incluidos en el texto definitivo del proyecto de ley de la referencia, que se encuentra en el anexo de la sentencia, y que debieron ser excluidos por haber sido declarados inexequible por la Corte Constitucional son los siguientes.

1) Artículo 6º

"En cualquier momento, el Presidente de la República podrá asistir a eventos internos de los partidos o movimientos políticos, o movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, e incluso participar en aquellos eventos en los cuales se decidan las reglas de juego para la selección de candidatos o se adopten decisiones sobre el candidato oficial de dicho partido o movimiento, o se seleccione o elija el mismo".

2) Artículo 24.

"El Consejo Nacional Electoral velará por el cumplimiento de esta prohibición y ordenará la suspensión de la emisión de la propaganda electoral que infrinja esta disposición, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la emisión de la publicidad.

"Los candidatos que no cumplan los requisitos de financiación estatal previa establecidos en la presente ley, podrán c contratar directamente a cargo de su campaña presidencial, propaganda electoral con televisión sólo durante el mismo período de tiempo".

En consecuencia, el texto definitivo de los artículos 6º y 24 citados es el siguiente:

1) Artículo 6º

Artículo 6º. Participación del Presidente y el Vicepresidente en los mecanismos de selección de candidatos de los partidos o movimientos políticos. El Presidente y el Vicepresidente de la República cuando aspiren a la elección presidencial, podrán participar en los mecanismos de selección de candidatos de los partidos o movimientos políticos.

Cuando el Presidente o el Vicepresidente, respectivamente, se sometan a consultas populares, asambleas, congresos o convenciones d e partidos o movimientos políticos, podrán realizar proselitismo político para dicha elección durante el (1) mes anterior a la realización del evento, si así lo decide. Durante el período de campaña, el Presidente o el Vicepresidente, respectivamente, quedará sujeto a las regulaciones que contempla la presente ley para los períodos de campaña presidencial.

2) Artículo 24

Artículo 24. Propaganda electoral. Cada una de las campañas presidenciales podrá contratar sólo durante los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial en primera vuelta, y durante el lapso entre esta y la segunda vuelta, si la hubiere, con los concesionarios y operadores privados de televisión, espacios para divulgar propaganda electoral de las respectivas campañas.

Las campañas presidenciales podrán contratar y realizar propaganda electoral en la prensa escrita y la radio, durante los tres (3) meses anteriores a la elección presidencial.

Cada campaña presidencial decidirá en qué medio de comunicación social desea pautar, teniendo como límite los topes establecidos en la presente Ley.

Las propagandas no podrán utilizar los símbolos patrios.

Las empresas que prestan el servicio de televisión por suscripción tienen prohibida la transmisión o divulgación de propaganda electoral referente a la campaña presidencial en Colombia, que sean transmitidos en los canales de televisión extranjeros.

Los concesionarios y operadores privados de radio y televisión están en la obligación de emitir propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la efectivamente cobrada por estos mismos espacios durante el año anterior.

Parágrafo. También podrá transmitirse divulgación política o propaganda electoral a través del servicio de televisión y radio difusión comunitaria.

Igualmente, el suscrito magistrado ponente advierte que los condicionamientos de las normas que fueron declaradas exequibles con esta particularidad, no fueron incluidos en el texto de la norma porque se encuentran consignados en la parte motiva y considerativa de la Sentencia C-1153 de 2005.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte y cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, A LA SENTENCIA C-1153 DE 11 DE NOVIEMBRE DE 2005, EXPEDIENTE P.E.024.

ACUMULACION EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Incumplimiento de requisitos (Salvamento de voto)

ACUMULACION DE PROYECTOS DE LEY-Competencia para resolverla (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Votación por mayoría absoluta (Salvamento de voto)

FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Cuantía (Salvamento de voto)

El Acto Legislativo No 1 de 2003, en el parágrafo de su artículo 3 (hoy artículo 109 de la Constitución) dispuso que "la cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el periodo 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo de trasporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas"; y, seguidamente ordena la financiación de las consultas populares internas de los partidos y movimientos que opten por ese mecanismo, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de la aprobación de ese acto legislativo. Es evidente que el proyecto de ley estatutaria, en virtud de un pacto político previo a su aprobación entre el Gobierno y unos Congresistas, optó por una fórmula distinta para la financiación de las campañas presidenciales, sin que pudiera hacerlo porque la Constitución no puede dejar de cumplirse por pactos de esa índole.

SENTENCIAS ADITIVAS O REDUCTIVAS-Procedencia/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-**Alcance (Salvamento de voto)

Es claro que la Corte Constitucional en ejercicio de sus funciones puede modular sus fallos, e indicar mediante ellos en qué condiciones podría declararse constitucional una norma sometida a su revisión, para excluir una interpretación contraria a la Carta, e incluso puede dictar sentencias aditivas o reductivas, que, por ejemplo en Italia, se denominan manipulativas. Pero, la Corte no tiene competencia alguna para sustituir al Congreso de la República en la función especifica que a éste le atribuye el artículo 150 de la Carta para "hacer las leyes". Al haber procedido como lo hizo la Corporación en este caso, al proyecto de ley estatutaria remitido por el Congreso para su revisión conforme a lo previsto por el artículo 153 de la Constitución, la Corte Constitucional lo sometió a un debate legislativo no previsto en la Carta. A partir de él le introdujo adiciones, modificaciones y supresiones como si fuera

una etapa legislativa la que se surte ante la Corte Constitucional, lo que demuestra que se excedió la competencia que la Constitución le asigna. Si al Congreso de la República le correspondía expedir una ley estatutaria que regulara entre otras materias las garantías a la oposición, la participación política de los servidores públicos, el derecho de acceso equitativo a los medios de comunicación, la financiación de las campañas y el derecho de réplica de los candidatos a la Presidencia de la República en condiciones de equidad, como se dispuso en el parágrafo transitorio del artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2004 y, según el criterio de la Corte no se cumplió con ese cometido, lo procedente conforme a Derecho, no era suplir al Legislador haciendo otra ley, sino declarar la inexequibilidad del proyecto en su totalidad.

El suscrito magistrado, con el respeto debido por las decisiones de la Corte Constitucional, me veo precisado a salvar el voto en relación con lo resuelto en la sentencia C-1153 de 11 de noviembre de 2005, dictada por la Corte en el expediente P.E. 024, en ejercicio de la revisión constitucional al Proyecto de Ley Estatutaria No. 216/05 Senado, No. 235/05 Cámara, *"Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones"* .

Fundo este salvamento de voto, en las siguientes consideraciones:

1. El artículo 241 de la Constitución Política, numeral 8, le ordena a la Corte cumplir con la función de decidir definitivamente sobre los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, norma esta que guarda armonía con el artículo 153 de la Carta que incluye en el trámite de las leyes estatutarias su revisión previa de constitucionalidad, dada la trascendencia jurídica de las materias que deben regularse por esta especie de leyes según lo dispuesto por el artículo 152 de la Constitución.

2. El Acto Legislativo No. 2 de 2004, que autoriza la reelección del Presidente de la República, adicionó el artículo 152 de la Constitución con el literal f y un parágrafo transitorio. En el primero, incluye entre los asuntos que deben regularse mediante ley estatutaria *"la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley"* y en el parágrafo transitorio dispuso que en esa ley deben regularse *"además, entre otras, las siguientes materias: garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad, cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República"* .

3. En tal virtud, para que pueda darse aplicación a la posibilidad de reelección del Presidente o del Vicepresidente de la República en ejercicio o de uno de los dos, por disposición expresa del Acto Legislativo 2 de 2004, resulta indispensable la

existencia de una ley estatutaria expedida antes de la campaña presidencial que culminará con las elecciones de mayo de 2006.

Es decir, que aún cuando el Acto Legislativo 2 de 2004 y el proyecto de ley estatutaria al cual se refiere este salvamento de voto, son dos actos jurídicamente distintos, sin embargo, tienen una unidad inescindible si se pretende que a ese Acto Legislativo se le dé aplicación inmediata. De lo contrario, en caso de no ser expedida esa Ley Estatutaria para que tenga operancia en las elecciones de mayo de 2006, o de declararse inexequible, la eventual reelección presidencial solo podría llevarse a efecto en las elecciones para elegir al mandatario cuyo periodo se inicia el 7 de agosto de 2010.

De manera pues que, conforme a lo expuesto, no existía ninguna urgencia institucional para que se expidiera de manera inmediata la ley estatutaria mencionada. Tampoco para que se declarara exequible. Tan solo podría considerarse urgente su expedición y su declaración de constitucionalidad si se atiende a las precisas circunstancias políticas en la coyuntura electoral que se vive en el país, consideración esta que es extraña a la misión institucional del juez de constitucionalidad.

4. Como es de público conocimiento, salvé el voto en relación con la constitucionalidad del Acto Legislativo No 2 de 2004 que la Corte no declaró inexequible en la sentencia de 19 de octubre del año en curso. Podría, sin embargo, haber votado como constitucional el proyecto de ley estatutaria al cual se refiere la sentencia C-1153 de 11 de noviembre de 2005 por tratarse de actos jurídicos diferentes, aun cuando complementarios.

No obstante, en este caso concreto y por motivos específicos referidos tanto al procedimiento de formación de esa ley como al contenido mismo de ella, he de salvar el voto.

4.1. Por lo que hace a los vicios de trámite en la formación de la ley estatutaria a la que se refiere la sentencia de la cual discrepo, resulta claro que:

4.1.1. Fueron presentados a consideración del Congreso de la República tres proyectos de ley, todos de origen parlamentario, a saber: a) El proyecto No. 215/Senado, presentado el 24 de febrero de 2005 por un grupo de Congresistas, encabezado por el Senador Juan Fernando Cristo; b) el proyecto No 216/Senado presentado por un grupo de Congresistas encabezado por la Senadora Claudia Blum de Barberi, presentado el 28 de febrero de 2005; y c) el proyecto No 301 de 2005 Cámara (259/Senado), presentado el 28 de febrero de 2005 por la representante a la Cámara Nancy Patricia Gutiérrez, publicados los dos primeros en la Gaceta del Congreso No. 71 de 2 de marzo de 2005 y el tercero en la Gaceta del Congreso No 72 de 4 de marzo de 2005.

Los tres proyectos de ley aludidos fueron tramitados como si se hubiesen acumulado, sin que efectivamente ello hubiere ocurrido conforme a lo dispuesto por los artículos 151 a 154 de la ley 5 de 1992. En efecto, no existe en el expediente ningún acto del Presidente de la Comisión Primera del Senado de la

República mediante el cual se envíe *"con la debida fundamentación"* al ponente inicial del primer proyecto, el segundo, *"para que proceda a su acumulación",* como expresamente lo exige el artículo 151 de la ley 5 de 1992, en caso de que no se hubiere rendido el informe de ponencia respectivo, pues solo pueden acumularse proyectos de ley *"en primer debate"*, precisamente para que respecto de los proyectos acumulados puedan surtirse los cuatros debates que exige el artículo 157 de la Constitución Política.

Tampoco existe en el expediente, ningún acto de acumulación del proyecto de ley No. 259/Senado, es decir el distinguido con el número 301/Cámara a los dos proyectos que tuvieron su origen en el Senado de la República, a los dos primeros.

Lo que se encuentra en el examen del expediente es que el Presidente de la República solicitó trámite de urgencia y deliberación conjunta de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes para que se diera primer debate al proyecto de ley No. 215 de 2005 Senado, *"al cual se acumulan"* los proyectos No. 216 de 2005 Senado y 259 de 2005 Senado (301/2005 Cámara); e igualmente obran en el expediente las resoluciones No.s 003 de 11 de abril de 2005 y No 10 de 12 de abril de 2005, expedidas por las Mesas Directivas de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, mediante las cuales se decidió, *"estudiar en sesión conjunta"* los citados proyectos de ley.

Pero ello es cosa diferente a que mediante esas decisiones se hubiere resuelto acumular los proyectos. Así, es claro que proyectos distintos, pueden ser estudiados en sesiones conjuntas, sin necesidad de acumularlos y podría incluso decidirse en forma separada respecto de los distintos proyectos analizados simultáneamente, como en efecto ocurrió en la propia Corte Constitucional con las 16 demandas que impetraban la declaración de inconstitucionalidad del Acto Legislativo 2 de 2004, que se tramitaron por separado, se estudiaron conjuntamente y se decidieron por separado, pero nunca fueron acumuladas, aunque habrían podido serlo.

El acto de acumulación no podría provenir de la solicitud del Ejecutivo de que los proyectos se tramitaran conjuntamente, pues la acumulación corresponde decidirla al Congreso de la República. No puede ella decidirse por el Presidente de la República, en una comunicación donde solicitó simplemente que unos proyectos de ley se tramitaran de manera simultanea, mediante reunión conjunta de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes para el efecto. La separación de las ramas del poder se opone, de manera contundente a que la acumulación de proyectos de ley la decida el Presidente de la República. Es esa una decisión privativa del Congreso de la República.

Ahora bien, podría aducirse como se hace en la sentencia de la cual discrepo, que el Secretario de la Comisión Primera del Senado en la comunicación mediante la cual envió a los ponentes del proyecto de ley No. 215/05 Senado, el proyecto de

ley No 216/05 Senado y después el proyecto de ley 259/05 Senado (301/05 Cámara) expresó que en opinión del Presidente de la Comisión ellos podrían ser acumulados. Sin embargo, conforme al artículo 152 de la ley 5 de 1992, cuando cursen simultáneamente varios proyectos de ley, estos *"podrán acumularse por decisión de sus Presidentes y siempre que no haya sido presentada ponencia para primer debate"*, para lo cual los Secretarios de las Comisiones respectivas *"informarán a los Presidentes acerca de los proyectos que pueden ser objeto de acumulación"*.

En este caso concreto, ni existe el informe del Secretario de la Comisión Primera que exige el artículo 152 de la ley 5 de 1992, ni mucho menos la decisión del Presidente de la misma para que los proyectos se acumularan antes que se presentara la ponencia para primer debate. Lo que en el expediente aparece es una manifestación del Secretario de la Comisión a los ponentes del primer proyecto, según la cual en opinión del Presidente era procedente la acumulación de los proyectos. Pero ella no puede sustituir un acto jurídico expreso que debería haber procedido del Presidente de la Comisión, el cual no puede actuar por medio del Secretario como su vocero, pues desde el punto de vista jurídico este no tiene competencia para decretar esa acumulación de proyectos de ley, ni puede aceptarse su actuación como nuncio del Presidente de la Comisión.

Adicionalmente, tampoco se le dio cumplimiento al artículo 154 de la ley 5 de 1992, en el cual se impone al ponente el deber de informar sobre la totalidad de las propuestas que le hubieren sido entregadas, así como *"de las razones para acumularlas o para proponer el rechazo de algunas de ellas".* Simplemente se asumió por los ponentes que los proyectos habían sido acumulados previamente, sin que ello hubiere ocurrido jamás. Por eso, desde el inicio de la ponencia respectiva se refirieron a proyectos acumulados. Pero nunca se verificó si desde el punto de vista jurídico había ocurrido la acumulación, ni se expresaron las razones para acumular los proyectos, ni tampoco ninguna para rechazarla. Se dio por sentado que la acumulación había sido decretada. Pero ello jamás ocurrió. La acumulación de proyectos de ley, dada su trascendencia jurídica no puede presumirse, sino que ha de ser expresa, como así sucede, por idénticas razones en los procesos judiciales, en los cuales se exige que la acumulación de procesos se decida por el Juez y no por el Secretario del Despacho.

Por ello, resulta profundamente contraria a Derecho la decisión de la Corte al dar como existente una acumulación de proyectos nunca decretada por quien tenía competencia para hacerlo y darla por implícita, derivada de una comunicación secretarial y bajo el pretexto de no haber sido cuestionada en el Congreso de la República, pese a que de manera expresa así lo reclamó el Senador Darío Martínez mediante constancia que obra en las actas del debate conjunto de las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso de la República.

De lo anteriormente expuesto, fluye sin lugar a dudas una conclusión inexorable: si los proyectos de ley se tramitaron como si hubiesen sido acumulados sin serlo, respecto de su trámite se violó íntegramente no solamente la ley 5 de 1992, y por ello el artículo 151 de la Carta que le ordena al Congreso sujeción en el ejercicio de la actividad legislativa a su ley orgánica, sino además también resulta violado

el artículo 157 de la Constitución que exige cuatro debates para cada proyecto de ley, norma esta que fue flagrantemente infringida pues ninguno de los tres tuvo el número de debates exigido por la Carta, requisito fundamental para la existencia misma de la ley y cuyo cumplimiento ya había sido exigido de manera estricta por la jurisprudencia constitucional colombiana, incluso para el trámite de actos legislativos, como ocurrió respecto del Acto Legislativo No 1 de 4 de diciembre de 1979, que se declaro inexequible por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 3 de noviembre de 1981, entre otras razones por haber existido una indebida acumulación de proyectos, cuyo desconocimiento no resulta aceptable por la Corte Constitucional.

4.1.2. Por otra parte, como quedó claro en los debates de la Sala Plena y como de manera expresa se puso de presente por el Procurador General de la Nación en el concepto rendido ante la Corte Constitucional, el proyecto de ley estatutaria exige para su validez la aprobación, en los cuatro debates, por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso en una sola legislatura (artículo 153 de la Constitución Política). El requisito de votación por mayoría absoluta debe acreditarse debidamente ante la Corte Constitucional. Sin embargo, como lo expresó el señor Procurador General de la Nación, *"las certificaciones y documentos que anexan las secretarias de Senado y Cámara no responden a un orden lógico y en ellas no existe la claridad que amerita un análisis sobre el agotamiento o no del proceso legislativo al interior del Congreso de la República"*, por lo que, sugirió que se requiriera *"su colaboración para que la función de control de constitucionalidad en lo que hace a este aspecto, pueda hacerse en debida forma"* (pag.s 15 y 16, Concepto Procuraduría General de la Nación).

Como puede apreciarse en el expediente, por lo que hace a la aprobación del proyecto por los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, respecto de varios de los artículos del proyecto, se afirma que ellos fueron aprobados por *"la mayoría requerida por la Constitución y la ley para este tipo de leyes"*, con lo cual resulta imposible establecer el número exacto de representantes que votaron a favor del proyecto. La Constitución exige en el artículo 153 que las leyes estatutarias deben ser aprobadas *"por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso"* es decir, por la mitad mas uno de los miembros de la respectiva Corporación, tanto en las Comisiones como en las Plenarias. Dado que es un hecho cierto que no siempre coincide el número de los miembros del Congreso que contesta la lista o que se hacen presentes en la sesión con quienes efectivamente votan un proyecto determinado, resulta indispensable, siempre, establecer de manera precisa el número de congresistas que en comisión o plenaria votan de manera afirmativa un proyecto de ley, o en su caso de Acto Legislativo. Así se exigió por la Corte en Auto de 24 de septiembre de 2003, Magistrado Ponente Dr. Alvaro Tafur Galvis (expediente P.E. 017, revisión previa del proyecto de ley estatutaria No. 142/02 Senado y No 005/02 Cámara) *"Por la cual se reglamenta el artículo 30 de la Constitución Política"*, proyecto que fue devuelto al Congreso de la República, por cuanto ante certificaciones similares a la que ahora se estudia, no podía establecerse con claridad la votación correspondiente. En esa providencia, se dijo por la Corte que *"en el presente caso la Corte encuentra que por tratarse de un proyecto de ley estatutaria cuyo trámite regula el artículo 153 superior, en donde expresamente se señala que la*

aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, debe existir certeza sobre la aprobación del proyecto de ley sub examine con la mayoría requerida pro la Constitución", razón ésta por la cual proyecto se devolvió al Congreso para subsanar el defecto anotado. Por ello, a mi juicio, debería haberse procedido a lo menos de igual manera. Pero inexplicablemente no se hizo así por la Corte, sin que desde el punto de vista jurídico-institucional exista razón alguna.

4.2. En cuanto hace al contenido material del proyecto de ley estatutaria objeto de análisis en esta oportunidad por la Corte, como Magistrado intervine no obstante que a mi juicio era suficiente para declarar la inexequibilidad del proyecto la existencia de los vicios de formación del mismo.

En la ponencia sometida a consideración de la Sala, fueron propuestos veintitrés (23) condicionamientos y siete (7) inexequibilidades respecto del total de cuarenta y dos (42) artículos que integrarían la ley una vez cumplido su trámite.

Durante su discusión y en lo que hace a la financiación de las campañas políticas, expresamente recordé en vano a la Corporación que el Acto Legislativo No 1 de 2003, en el parágrafo de su artículo 3 (hoy artículo 109 de la Constitución) dispuso que *"la cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el periodo 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo de trasporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas"*; y, seguidamente ordena la financiación de las consultas populares internas de los partidos y movimientos que opten por ese mecanismo, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de la aprobación de ese acto legislativo. Es evidente que el proyecto de ley estatutaria, en virtud de un pacto político previo a su aprobación entre el Gobierno y unos Congresistas, optó por una fórmula distinta para la financiación de las campañas presidenciales, sin que pudiera hacerlo porque la Constitución no puede dejar de cumplirse por pactos de esa índole, y, si la financiación por ella prevista resulta demasiado costosa, la solución no era violar la Constitución, como en efecto ocurrió en el proyecto de ley estatutaria que la Corte en vez de declarar inexequible en ese aspecto, decidió condicionarlo variando inclusive los montos que para las campañas fueron fijados por el legislador.

Al final de los debates en la Corte, la decisión de la Corporación declaró a penas doce (12) artículos exequibles y dos (2) inexequibles. Del resto, concluyó que existían inexequibilidades en el texto, que superó con veinte (20) condicionamientos y la declaración de dieciocho (18) inexequibilidades parciales.

Esto significa ni más ni menos, que uno es el proyecto de ley enviado por el Congreso para su control por la Corte y otro, muy diferente, el que resulta después de la sentencia.

Es claro que la Corte Constitucional en ejercicio de sus funciones puede modular sus fallos, e indicar mediante ellos en qué condiciones podría declararse constitucional una norma sometida a su revisión, para excluir una interpretación

contraria a la Carta, e incluso puede dictar sentencias aditivas o reductivas, que, por ejemplo en Italia, se denominan manipulativas.

Pero, la Corte no tiene competencia alguna para sustituir al Congreso de la República en la función especifica que a éste le atribuye el artículo 150 de la Carta para *"hacer las leyes"*. Al haber procedido como lo hizo la Corporación en este caso, al proyecto de ley estatutaria remitido por el Congreso para su revisión conforme a lo previsto por el artículo 153 de la Constitución, la Corte Constitucional lo sometió a un debate legislativo no previsto en la Carta. A partir de él le introdujo adiciones, modificaciones y supresiones como si fuera una etapa legislativa la que se surte ante la Corte Constitucional, lo que demuestra que se excedió la competencia que la Constitución le asigna.

Si al Congreso de la República le correspondía expedir una ley estatutaria que regulara entre otras materias las garantías a la oposición, la participación política de los servidores públicos, el derecho de acceso equitativo a los medios de comunicación, la financiación de las campañas y el derecho de réplica de los candidatos a la Presidencia de la República en condiciones de equidad, como se dispuso en el parágrafo transitorio del artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2004 y, según el criterio de la Corte no se cumplió con ese cometido, lo procedente conforme a Derecho, no era suplir al Legislador haciendo otra ley, sino declarar la inexequibilidad del proyecto en su totalidad.

Si a la Corte, según el texto final de la sentencia el proyecto llegó afectado de inconstitucionalidad en tres cuartas partes, porque tan solo se declaran exequibles doce (12) de los cuarenta y dos (42) artículos que lo integran, pues respecto de los otros treinta (30) se formulan condicionamientos o se declaran inexequibilidades, la conclusión es inexorable: esa cuarta parte declarada exequible en forma pura y simple, no puede conformar un estatuto sino solo los vestigios de lo que pretendía serlo. Por ello debería haberse declarado la inconstitucionalidad total del proyecto. Pero así no se hizo.

La Corte aprobó un proyecto de ley distinto, que satisface en todo caso las necesidades apremiantes de la coyuntura política electoral actual, sin que la Corporación tuviera competencia para sustituir al legislador, circunstancia que compromete de manera muy grave la vigencia del Estado de Derecho, pues este de suyo solo existe cuando los principios democráticos se respetan íntegramente para regular su actividad con estricta sujeción a la Ley y a la Constitución.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-1153 DE 2005 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERÍA

ACUMULACION EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Incumplimiento de requisitos (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Vicio por no trámite de recusación de congresista (Salvamento de voto)

FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES-Monto (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Improcedencia de sentencia aditiva (Salvamento de voto)

La Corte no actuó en ejercicio del control como la Constitución lo ordena en el artículo 241, numeral 8, esto es, o declara constitucional todo el proyecto o inconstitucional todo; pero en caso de que una parte fuera declarada inconstitucional, tiene que devolverlo al Congreso, para que sea este quien decida de qué manera expresa su voluntad completa. En esta clase de control de constitucionalidad, la Corte no puede dictar sentencias aditivas y aún la sola posibilidad de dictar sentencias condicionadas ya es cuestionable y no es argumento válido el de que se ha hecho mal en anteriores oportunidades. No se puede en la Ley Estatutaria, bajo el pretexto de hacer una interpretación constitucional, agregar supuestos normativos que el Legislador no quiso incluir y en varios de los condicionamientos declarados por la Corte se suple o usurpa al Legislador. Basta una simple comparación de lo aprobado por el Congreso en desarrollo del Acto Legislativo y las normas como quedaron, para ver que hay una voluntad completamente distinta. En consecuencia, bajo el nombre de sentencia interpretativa se profiere en realidad una sentencia aditiva, mecanismo que demuestra que esas normas son inconstitucionales.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Votación por mayoría absoluta (Salvamento de voto)

PARTICIPACION EN POLITICA DE SERVIDORES PUBLICOS-Excepción a la prohibición requería regulación a través de ley estatutaria (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTIAS ELECTORALES-Violación de la igualdad electoral (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Alcance con relación a hechos posteriores/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-**Alcance respecto a sanción y publicación (Salvamento de voto)

La sentencia de la corte sobre leyes estatutarias debe ser respetada por el gobierno al momento de su sanción y posterior publicación, de modo que si no resulta así, puede ser atacada en acción publica de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano. Los hechos posteriores al control de la corte esto es corrección del congreso (en el evento de ordenar su corrección), sanción o publicación no han sido juzgados por el tribunal constitucional y no pueden quedar sin control de constitucionalidad.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Aclaración es competencia de la Sala Plena/**SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD**-Improcedencia de aclaración a través de auto de ponente (Salvamento de voto)

REF: Expediente PE – 024

Magistrado Ponente:
MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el respeto invariable por las decisiones de la mayoría, pero con la claridad de siempre, me permito expresar las razones de mi **salvamento de voto** por considerar que la totalidad del presente proyecto de ley estatutaria es inconstitucional, tanto por vicios de procedimiento, como por razones de contenido material.

ALGUNOS VICIOS DE PROCEDIMIENTO

a) Desde el primer momento, se violó la Constitución ya que este proyecto de ley no se cumplió en debida forma con los requisitos exigidos para la acumulación.

b) En cuanto a las recusaciones formuladas contra 8 senadores y 7 representantes a la Cámara, se incurrió en una violación más grave que la que tuvo lugar en el trámite del Acto Legislativo 02 de 2004, toda vez que no se tramitaron las recusaciones formuladas. Teniendo en cuenta que los congresistas recusados no podían participar en el debate y votación sobre este proyecto de ley, no se cumplió con el quórum y mucho menos con la mayoría exigida para su aprobación.

c) El proyecto de ley estatutaria desconoció el artículo 109 de la Constitución, en cuanto se refiere al monto de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos, que debe ser por lo menos, tres veces de lo aportado en el período 1999-2002, en pesos constantes.

d) La Corte no actuó en ejercicio del control como la Constitución lo ordena en el artículo 241, numeral 8, esto es, o declara constitucional todo el proyecto o inconstitucional todo; pero en caso de que una parte fuera declarada inconstitucional, tiene que devolverlo al Congreso, para que sea este quien decida de qué manera expresa su voluntad completa. En esta clase de control de constitucionalidad, la Corte no puede dictar sentencias aditivas y aún la sola posibilidad de dictar sentencias condicionadas ya es cuestionable y no es argumento válido el de que se ha hecho mal en anteriores oportunidades. No se

puede en la Ley Estatutaria, bajo el pretexto de hacer una interpretación constitucional, agregar supuestos normativos que el Legislador no quiso incluir y en varios de los condicionamientos declarados por la Corte se suple o usurpa al Legislador. Basta una simple comparación de lo aprobado por el Congreso en desarrollo del Acto Legislativo y las normas como quedaron, para ver que hay una voluntad completamente distinta. En consecuencia, bajo el nombre de sentencia interpretativa se profiere en realidad una sentencia aditiva, mecanismo que demuestra que esas normas son inconstitucionales.

e) El Art. 153 de la constitución exige que la aprobación de las leyes estatutarias requiere de la mayoría absoluta de los miembros del congreso; requisito que debe acreditarse ante la corte constitucional y no basta con que se diga que había mayoría o mayoría legal o constitucional ya que tan legal o constitucional es la mayoría simple o relativa, como lo es la absoluta o cualificada. En muchos casos no se acreditó ante la Corte esa mayoría y la jurisprudencia anterior de la Corte era que si no se probaba de manera clara, la duda se resolvía contra la norma. La razón era muy simple: por tratarse de temas tan importantes como los señalados por el constituyente en todas las leyes estatutarias, que son cuasi constitucionales, no se puede sino tener certeza absoluta de que fue aprobada con las mayorías requeridas. En varias votaciones la Corte nunca supo como fueron exactamente las votaciones.

F) Comparto todas las razones adicionales de vicios de procedimiento y materiales, expresadas en el salvamento de voto del Magistrado Beltran Sierra.

VICIOS MATERIALES

1.- Desde el punto de vista del contenido, no es cierto que el Acto Legislativo hubiera permitido la participación política de los funcionarios públicos. En el Estado de Derecho hay una diferencia, entre los particulares y los funcionarios, pues al ciudadano le basta manifestar que no le está prohibido, mientras que el funcionario necesita autorización expresa de la ley para actuar; mientras no exista esta autorización, su conducta está prohibida; de manera que se le puede prohibir de dos formas: de manera expresa o no dándole facultad o autorización. El Acto Legislativo 02 de 2004 prohibió a unos empleados participar en política y a los que se los permitió como excepción, estaban condicionados a la existencia de una Ley Estatutaria; requerían de una la Ley Estatutaria, de tal forma que no estaban facultados hasta tanto no hubiera ley. Así mismo, si no hay Ley Estatutaria, ni el Presidente, ni el Vicepresidente de la República podían participar. Tampoco hubieran podido participar hasta el día de hoy, pues no había Ley o si la Corte hubiera ordenado rehacer el proyecto de ley por el Congreso. Después del fallo sí puede participar y ésta es la finalidad el fallo: que el Presidente participe.

Faltaba la condición que impuso el Acto Legislativo. Con la sentencia de hoy, condicionada o no, quienes ya habían permitido que el más fuerte avasallara a los más débiles, le dieron lo que le faltaba; una Ley que hiciera realidad su candidatura, que se convirtiera en acto, lo que antes solo le habían dado en potencia; que el más potente someta a los más desvalidos. Lo importante era proferir un fallo; no interesaba con qué contenido, ya que el fin era hacer realizable la condición a favor del candidato-presidente; esa es la finalidad del fallo. Todo lo demás no es sino una cortina de humo.

2.- Desde el punto de vista material, la Ley Estatutaria violó el propio artículo 4º del Acto Legislativo de Reelección, que obligaba a lograr la igualdad electoral entre los candidatos a la presidencia.

Estando un candidato ya en la meta y en una situación de privilegio absoluto, la única manera de igualar a los otros competidores era dándoles a éstos más que al privilegiado; y ese plus tenía que ser en la misma proporción de la desigualdad. No existe proporción entre darles 4 mil millones de pesos, si el candidato presidente y su gobierno pueden gastar cerca de 103 mil billones de pesos, que es el presupuesto nacional, y si además, puede como hada madrina ir dispensando favores burocráticos, contractuales y presupuestales.

Esta Ley de privilegios no solo discrimina a unos candidatos, ante el candidato presidente, sino también, a unos candidatos frente a otros, al no darles el anticipo a todos.

Tampoco existe proporción, ni antes ni después del fallo, en materia de acceso de medios de comunicación, comenzando por la televisión (radio, prensa escrita) entre el candidato presidente y todos los demás candidatos juntos.

La publicidad oficial de todas las oficinas del Estado, más la publicidad que no paga el Jefe del Estado pues la recibe gratuitamente, no se puede compensar ni siquiera utilizando y pagando los 2 mil ochocientos millones de pesos que se dan como anticipo a algunos candidatos, ya que el Presidente tendrá esa y además la gratuita que vale no millones, sino billones de pesos. No existe entonces proporción entre millones y billones en publicidad.

La ley sigue siendo una ley de privilegios y no de igualdad electoral.

3.- La sentencia de la corte sobre leyes estatutarias debe ser respetada por el gobierno al momento de su sanción y posterior publicación, de modo que si no resulta así, puede ser atacada en acción publica de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano. Los hechos posteriores al control de la corte esto es corrección del congreso (en el evento de ordenar su corrección), sanción o publicación no han sido juzgados por el tribunal constitucional y no pueden quedar sin control de constitucionalidad.

4.- Estando en tiempo para expresar mi Salvamento de Voto; observo que con posterioridad a la sentencia, el Magistrado Ponente, produjo el Auto No 245 del veinticinco (25) de noviembre de 2005, que más que de aclaración es de adición de la sentencia, para lo cual carece de competencia ya que la sentencia de Sala Plena solo puede ser aclarada por esa Sala y no por el Ponente. En relación con el art. 6, la corrección es incongruente con la parte motiva ya que esta fundamenta la exequibilidad del inciso 3 y ahora se dice que es inexequible. El auto es nulo y solo la Sala Plena puede aclarar la sentencia.

Fecha ut supra

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado