

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

(Noviembre 11 de 2005)

COMUNICADO SOBRE LA SENTENCIA RELATIVA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE GARANTÍAS ELECTORALES

En el día de hoy, la Corte Constitucional declaró ajustado a la Constitución el proyecto de ley estatutaria de garantías electorales que debía ser expedida con el objetivo de equilibrar la contienda electoral y promover la igualdad entre los candidatos a la presidencia de la república. El proyecto de ley será enviado al Presidente de la República para que le imparta la correspondiente sanción y ordene su publicación, momento a partir del cual entrará a regir.

Algunos artículos de dicho proyecto de ley fueron declarados inconstitucionales y otros fueron objeto de condicionamientos encaminados a asegurar que se cumpla de manera efectiva el mandato constitucional de darle plenas garantías a todos los candidatos a la presidencia de la república, en especial a los que se presentarán como alternativa de poder. Sobre la competencia de la Corte para declarar parcialmente inexecutable algunos artículos de un proyecto de ley estatutaria o condicionar su constitucionalidad a una determinada interpretación compatible con la Carta, la Corte reiteró su jurisprudencia en el sentido de que el artículo 241 de la Carta habla de una decisión definitiva, lo cual comprende este tipo de sentencias.

La Corte realizó un control integral que comprende tanto la forma como el fondo del proyecto. El ponente de la sentencia es el magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra. La sentencia fue aprobada por 7 de los 9 magistrados. Salvaron el voto los magistrados Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra por las razones que se expresan al final de este comunicado.

1. En primer lugar, la Corte estudió el trámite de dicho proyecto para verificar si en el proceso de su formación se respetaron los requisitos establecidos en la Constitución. La Corte analizó cada etapa del trámite y corroboró que en él no hubo ningún vicio. Se detuvo especialmente en los siguientes aspectos mencionados por los intervinientes en el proceso.

1.1. Primero, la Corte constató que los diversos proyectos de ley sobre la misma materia fueron válidamente acumulados para que fueran

tramitados simultáneamente como si se tratara de uno solo. Los requisitos para efectuar la acumulación se cumplieron puesto que los proyectos se referían a la misma materia, la acumulación se efectuó en el primer debate antes de que se rindiera ponencia y fue ordenada por los cauces legalmente establecidos como se puede apreciar en las resoluciones de las mesas directivas y en las comunicaciones de los respectivos secretarios de las comisiones primeras (artículos 151 y 152, Ley 5ª de 1992). Por ello, el trámite se inició en primer debate con una ponencia que versó sobre los tres proyectos de ley acumulados, la cual fue oportunamente publicada en la Gaceta del Congreso 237 de 2005. Los actos de acumulación no fueron impugnados y en la acumulación no se desconoció ninguna garantía de los partidos y movimientos representados en el Congreso de la República.

1.2. Segundo, la Corte estudió el punto atinente al trámite de las recusaciones presentadas por un ciudadano contra varios congresistas de las comisiones primeras durante el primero de los cuatro debates que debe surtir el proyecto de ley. La Corte constató que la recusación no mencionaba siquiera en qué consistía el conflicto de intereses de los congresistas recusados y además fue presentada cuando ya se había iniciado la votación del articulado después de haberse cerrado el debate. En estas circunstancias, le estaba vedado al Presidente de la comisión primera respectiva suspender la votación puesto que la ley orgánica del Congreso de la República prohíbe interrumpirla una vez iniciada (artículo 132, Ley 5ª de 1992). No obstante, advierte la Corte que en el evento de que algún congresista tuviere un interés directo en esta ley de garantías electorales, caben las demandas de pérdida de investidura para que cada uno responda de manera individual.

1.3. Tercero, la Corte verificó que antes de cada votación se hubiere cumplido el requisito del anuncio previo de la misma en un día diferente, como lo ordena el artículo 160, inciso final, de la Carta. Encontró que en todas las votaciones se respetó dicho requisito.

1.4. Cuarto, la Corte corroboró que todos los artículos del proyecto de ley de garantías electorales hubiere sido aprobado, no por mayoría simple, sino por mayoría absoluta de los miembros tanto en las comisiones primeras como en las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes. La Corte constató que en algunos casos la votación no fue nominal, lo cual está permitido. Para estos casos, respecto del requisito de la mayoría absoluta, la Corte reiteró su jurisprudencia según la cual cuando existe quórum decisorio, el secretario informa que se obtuvo la mayoría constitucionalmente requerida y ningún congresista solicita la verificación de la votación, la certificación del secretario dando fe de que se obtuvo la mayoría absoluta así como lo

publicado en las Gacetas del Congreso son prueba suficiente del respeto a la Constitución.

2. Después de analizar el trámite del proyecto, la Corte juzgó el contenido de cada uno de sus 42 artículos.

2.1. Al analizar el contenido del proyecto de ley, la Corte empezó por precisar los alcances de los mandatos constitucionales que deben ser no sólo respetados sino desarrollados por el legislador con miras a compensar los desequilibrios que se presentan en la contienda electoral cuando el Presidente de la República puede, al mismo tiempo que ejerce sus poderes presidenciales, ser candidato a la presidencia para el periodo inmediatamente siguiente. A continuación se enuncian estos parámetros constitucionales y sus efectos jurídicos respecto del proyecto de ley:

2.1.1. Primero, la Corte constató que, según el artículo 152 de la Carta, la finalidad esencial de la ley estatutaria que regule la campaña presidencial debe ser promover la igualdad electoral entre los candidatos a la presidencia de la república. Para la Corte esta igualdad no es simplemente formal. El mandato constitucional exige que, habida cuenta de las ventajas reales que tiene cualquier Presidente en una campaña de reelección en razón de su investidura y sus poderes, la ley compense esas ventajas del presidente en ejercicio acumuladas durante cuatro años y que continuarán presentes a lo largo de toda la campaña por la reelección. Además, la igualdad exige que quienes no ostentan un cargo público, y por lo tanto han tenido menos oportunidad de mostrar quiénes son y qué proponen, tengan la posibilidad de hacerse conocer y de proyectarse como alternativa ante los ciudadanos difundiendo su proyecto político y solicitando respaldo para el mismo.

2.1.2. Segundo, la Corte resaltó que la propia reforma constitucional que permitió la reelección estableció de manera específica una serie de restricciones aplicables al Presidente candidato que aspire a la reelección. Si bien la reforma constitucional, que ya fue declarada ajustada a la Constitución por esta Corte, le otorgó al Presidente de la República un derecho trascendental consistente en poder ser reelegido, para lo cual puede además participar en actividades políticas y partidistas, dicha reforma limita y condiciona dicha participación del Presidente. Entre esas restricciones expresas, establecidas en el artículo 1 de la reforma constitucional, se destacan las siguientes: a) la campaña electoral del Presidente de la República no puede durar más de cuatro meses; b) el Presidente solo puede participar en las campañas electorales desde el momento de su inscripción formal como candidato; c) El Presidente puede, antes de ese lapso, participar en los procesos internos de los partidos y movimientos políticos de selección

de candidatos, pero en las condiciones que le fije la ley estatutaria; d) el Presidente no puede utilizar bienes del Estado o recursos públicos para su propia campaña, distintos de los que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos.

Para la Corte estas restricciones se aplican exclusivamente al Presidente que aspire a ser reelegido. Por lo tanto, no se pueden extender dichas limitaciones a los demás candidatos que no tienen la doble condición de ser funcionario público y candidato. Extenderlas sería aumentar el desequilibrio en la contienda electoral, lo cual va en contra del mandato constitucional de promover una competencia equitativa.

2.1.3. Tercero, la Corte advierte que la ley estatutaria también debe dar garantías a los candidatos que compitan con el Presidente de la República. Estas garantías han de ser amplias y efectivas para que los candidatos que aspiran a suceder al Presidente puedan competir en condiciones de seguridad, de equidad y de libertad. La propia Constitución indica que la ley estatutaria debe dentro de dicho espíritu abordar, 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."

2.1.4. Cuarto, si bien el Presidente de la República que aspire a ser reelegido, así como el Vicepresidente que se postule como candidato presidencial, pueden participar en actividades políticas, la Corte encontró que la Constitución, después de la reforma, supedita a las condiciones que señale la ley la participación en política de los demás servidores públicos. De esta manera se buscó también propender por el equilibrio entre los candidatos en la medida en que, salvo en las condiciones que fije la ley, los servidores públicos, del nivel nacional, departamental o municipal, que apoyen a uno u otro candidato no podrán hacer proselitismo político. Esto es especialmente significativo para equilibrar la contienda electoral cuando el Presidente, en su condición de jefe de estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, aspira a ser reelegido.

2.1.5. Quinto, además de éstos parámetros constitucionales específicos, la Corte advirtió que la ley estatutaria también debe respetar toda la Constitución y el bloque de constitucionalidad, en especial la Carta de Derechos que protege las libertades esenciales para que en la competencia electoral predomine el pluralismo, la

libertad de difundir las ideas políticas en todo el territorio nacional, y los derechos de los ciudadanos a apoyar sin presiones al candidato de su preferencia. En este sentido, cobra especial relevancia la prohibición de que grupos armados al margen de la ley se involucren en las campañas presidenciales, a favor o en contra de los candidatos y de las personas que simpatizan con ellos. Para que las elecciones sean libres y equitativas los candidatos, los dirigentes políticos, los militantes y los ciudadanos en general no pueden quedar expuestos a presiones de tipo violento que coarten su actividad política pacífica y democrática.

2.2. A continuación se resaltan las principales conclusiones derivadas de estas premisas constitucionales, que condujeron a que el proyecto de ley fuera declarado constitucional y a que aspectos puntuales de algunos de sus artículos fueran invalidados y otros hubieran sido objeto de algún condicionamiento para asegurar su compatibilidad con la Constitución.

2.2.1. En virtud del principio democrático que exige que en una contienda electoral sólo pueden participar en condiciones de igualdad quienes han renunciado definitivamente a la violencia 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 a 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. En ese sentido se condiciona la constitucionalidad del inciso 1 del artículo 2 del proyecto de ley estatutaria que define el concepto de campaña electoral.

2.2.2. A partir del momento en que, seis meses antes de la elección presidencial, el presidente de la república en ejercicio de sus derechos constitucionales 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 continúa 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 una separación entre sus funciones como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, las cuales puede seguir adelantando según el mismo lo estime apropiado, de un lado, y sus actividades de proselitismo político como candidato que aspira a

ser reelegido en las cuales no puede utilizar las ventajas de su alta investidura, de otro lado. Para la Corte esta separación exige lo siguiente:

2.2.2.1. 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.

2.2.2.2. 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 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.

2.2.2.3. 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.

2.2.3. Adicionalmente, dentro del mismo espíritu de que exista una separación entre ejercicio de funciones públicas al servicio del interés general, de una parte, y actividades de proselitismo político, de otra parte, así como en aras de promover el equilibrio entre los candidatos presidenciales, el legislador estatutario ha debido fijar las condiciones para que los demás servidores públicos, diferentes al Presidente candidato, pudieran participar en política y tales condiciones debían impedir abusos de quienes ostentan cargos públicos. No obstante, al respecto el legislador solo estableció condiciones ajustadas a la

Constitución en algunos casos, como en el artículo 38. En otros, como en el artículo 37, diseñó las normas sobre participación en actividades partidistas de manera tan vaga e indeterminada, que permiten cualquier forma de participación en política de cualquier funcionario público a favor o en contra de cualquier candidato, sin importar su capacidad de aprovechar su situación de poder como ministro, director de entidad, gobernador o alcalde para respaldar u oponerse a un candidato. Lo mismo sucede en algunos de los numerales que enuncian lo que les está permitido a los servidores públicos. De éstos solo cumplió los requisitos constitucionales el numeral que permite que los servidores públicos se inscriban como miembros de los partidos o movimientos políticos, sin que ello implique que puedan convertirse en militantes durante la campaña. En lo atinente a las prohibiciones de participar en política, la Corte concluyó que sí fueron precisadas por el legislador, el cual indicó además la consecuencia de orden disciplinario para quién las infrinja. Tales prohibiciones, que complementan las anteriormente vigentes en el Código Disciplinario Único, en el Código Penal y en otras disposiciones, son constitucionales. Las excepciones a tales prohibiciones, en cambio, fueron declaradas inexecutable.

2.2.4. En cuanto al tema de la financiación de las campañas presidenciales, la Corte constató que las innovaciones introducidas en el proyecto de ley para asegurar que la financiación sea preponderantemente estatal en general promueven la igualdad entre los candidatos presidenciales. Sin embargo, encontró que algunas de estas normas no aseguran la igualdad o podrían ser interpretadas en un sentido contrario al mandato constitucional de reducir las ventajas que tiene el Presidente que aspire a ser reelegido. Ello llevó a la Corte a declarar algunas inconstitucionalidades o fijar un sentido interpretativo compatible con la Constitución mediante condicionamientos. Cabe destacar, al respecto, lo siguiente:

2.2.4.1. La Corte declaró executable que el legislador estatutario fijara que la campaña del Presidente de la República tiene una duración máxima de cuatro meses y que los topes de gastos para dicha campaña fueran inferiores a los de la campaña presidencial de 2002. Tales límites buscan compensar las ventajas que tiene quien ha ejercido durante cerca de cuatro años la presidencia de la república. No obstante, 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 de ejercer la jefatura del 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 sean funcionarios públicos puedan hacer proselitismo político antes de esa fecha en ejercicio de sus libertades democráticas. En el mismo

sentido, la reducción en el tope de gastos de campaña no puede extenderse a los demás candidatos, a los cuales se le aplicarán los topes de gastos fijados para la campaña inmediatamente anterior que de manera previa y oportuna fueron fijados por las autoridades competentes.

2.2.4.2. Si bien es constitucional que para equilibrar la contienda electoral, a todos los candidatos inscritos oficialmente como tales, el Estado les de un anticipo de la financiación estatal con el fin de que éste sea el único conjunto de recursos públicos de los cuales pueden disponer todos los candidatos durante la campaña en condiciones de igualdad, dicho anticipo debe ser entregado de manera integral a cada campaña presidencial, sin supeditar su entrega efectiva a que el Ministro de Hacienda y Crédito Público autorice puntual y gradualmente su pago mediante órdenes de servicio pagaderas a la fecha.

2.2.4.3. En lo que respecta a la financiación privada proveniente de las contribuciones que hagan los ciudadanos a las campañas electorales, la Corte declaró exequibles los topes a las donaciones de los particulares: el tope general del 20% para asegurar que en conjunto tales contribuciones no afecten el mandato constitucional de que la financiación de las campañas debe ser preponderantemente estatal, así como el tope del 2% a las donaciones de las personas naturales.

No obstante la Corte declaró inexecutable que en este proyecto de ley se permita que las personas jurídicas hagan aportes a las campañas hasta un tope del 4%. Esta posibilidad, entre otras razones, es contraria a la igualdad porque admite que personas naturales con cuantiosos recursos económicos realicen aportes a las campañas por encima del tope aplicable a las personas naturales. Además, 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.

2.2.5. En lo concerniente al acceso de los candidatos a los medios masivos de comunicación, la Corte consideró que las reglas sobre las etapas de la campaña en las cuales puede divulgarse propaganda electoral y las condiciones en que ello puede hacerse se ajustan a la Constitución porque buscan nivelar el terreno de la competencia entre los candidatos en dichos foros. No obstante, algunas normas plantean problemas de constitucionalidad.

2.2.5.1. La Corte declaró inexecutable las restricciones al contenido de la propaganda electoral y de los discursos políticos. La Constitución

garantiza que las controversias políticas se desarrollen de manera libre y desinhibida. Los candidatos que injurien o calumnien están sometidos a las responsabilidades posteriores ya previstas en las normas penales. Por lo tanto, prohibir que las cuñas de televisión o radio aludan a un candidato o lo critiquen atenta contra la libertad de expresión. También amenaza gravemente dicho derecho la forma vaga e indeterminada como el legislador estatutario definió los conceptos de decencia y decoro en la campaña.

2.2.5.2. La Corte declaró ajustada a la Constitución la regulación ágil del derecho de réplica concedido a los candidatos de oposición. Sin embargo, advirtió que la réplica debe ser solicitada previamente al medio de comunicación y los derechos del mismo deben ser respetados cuando el Consejo Nacional Electoral evalúe si concede o no la réplica solicitada. Para que el plazo de cuarenta y ocho horas concedido al Consejo Nacional Electoral para resolver sobre la réplica sea efectivo la Corte condicionó la exequibilidad de la norma a que las decisiones no se adopten por mayoría de las dos terceras partes de los miembros sino por mayoría absoluta.

2.2.5.3 En lo que respecta al equilibrio informativo que según la ley debe imperar en el cubrimiento televisivo y radial de las distintas campañas electorales, la Corte estima que éste se ajusta al mandato constitucional de promover la igualdad entre los candidatos. Subrayó la Corte que las mediciones de cubrimiento por cada medio deben tener como referente no solo las actividades del Presidente como candidato sino también las que realice en su condición de jefe de estado y jefe de gobierno. Además, las mediciones no pueden ser exclusivamente cuantitativas sino que deben incluir aspectos cualitativos. En todo caso debe respetarse la libertad de los medios de comunicación con quienes se acordarán formas de compensar los desequilibrios informativos detectados.

2.2.5.4. En lo atinente a la divulgación de encuestas la Corte reiteró su jurisprudencia en el sentido de que las limitaciones al respecto deben ser razonables y proporcionadas. En este caso consideró que cumplía este requisito la prohibición de divulgar encuestas o sondeos dentro de los 8 días anteriores a la elección. También respeta este criterio la prohibición de realizarlas y divulgarlas el mismo día de las elecciones.

2.2.6. Adicionalmente, la Corte estudió el tema de la relación entre el cronograma electoral que introduce el proyecto de ley de garantías, de un lado, y el derecho que tienen los partidos o movimientos políticos a optar por escoger su candidato presidencial en una consulta que coincida con las elecciones parlamentarias, reconocido específica y claramente por el artículo 107 de la Constitución. Si bien el artículo 5

del proyecto de ley dice que tales consultas pueden hacerse en todo momento, el artículo 8 parecería impedir que tales consultas se lleven a cabo dentro de los tres meses anteriores a la fecha de la elección presidencial. En efecto, dicho artículo 8 señala que los candidatos deben ser oficialmente inscritos cuatro meses antes de dicha fecha y a más tardar dentro de los treinta días siguientes. Ese cronograma excluye que un partido o movimiento escoja su candidato después de ese plazo, es decir, en el mes de marzo de 2005, lo cual cercena el derecho reconocido en el artículo 107 de la Constitución a que la fecha de las consultas populares para seleccionar candidato presidencial coincida con el día de las elecciones parlamentarias que se realizan en marzo. Por consiguiente, el artículo 8 es exequible en el entendido de que si un partido o movimiento ejerce el derecho garantizado en el artículo 107 de la Carta, inscribirá el candidato presidencial escogido en la consulta popular dentro del plazo señalado por las leyes vigentes.

A continuación se transcribe el resumen de los salvamentos de voto de los magistrados disidentes.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA.

El magistrado JAIME ARAUJO RENTERIA manifestó **su 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. Entre otras razones sostuvo que: **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 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)** 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, quines 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. **f)** 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 le 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.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA

De igual modo, el magistrado ALFREDO BELTRAN SIERRA, manifestó su salvamento de voto, por cuanto considera que el proyecto de ley estatutario sujeto a examen integral de la Corte debía haber sido declarado inexecutable en su totalidad, tanto por vicios de procedimiento, como por su contenido material. Afirmó que de conformidad con el Acto Legislativo 02 del 27 de diciembre de 2004 no declarado inexecutable por la Corte, para que opere la reelección del Presidente o del Vicepresidente de la República debe necesariamente estar acompañada de una ley estatutaria para garantizar "los derechos de la oposición y la equidad en la campaña presidencial", como se dijo por el Presidente de la Corte Constitucional en el comunicado del pasado 19 de octubre. Es decir, que aunque son dos actos distintos, son complementarios.

Señaló que si bien por ser actos distintos se había podido votar diferente, habiendo votado la inexecutable del Acto Legislativo 02 de 2004, debe votar también la inexecutable de este proyecto de ley estatutaria, pero no por las razones en que se fundamentó en su

momento sino por unos motivos específicos referidos tanto al procedimiento como al contenido del proyecto de ley estatutaria revisado por la Corte. A su juicio, no se cumplió con las normas precisas de la Ley Orgánica 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso -, en particular, los artículos 152 y siguientes establecidas para la acumulación de proyectos de ley y esa es razón suficiente para viciar el trámite de este proyecto. Además, durante el debate se puso de manifiesto, como también lo señaló el Procurador General, que las certificaciones sobre la votación del articulado expedidas por los secretarios del Senado y de la Cámara resultaban ilógicas y no ajustaban a lo expresado en las Gacetas del Congreso Nos. 231 y 414, pues en realidad se trataba de la Gaceta No. 415, según lo verificó el magistrado ponente. Adicionalmente, observó que en la certificación relacionada con la votación de algunos artículos que conforman este proyecto, no quedó establecido el número de votos exigido tratándose de mayoría absoluta, como en particular se advierte al revisar cada una de esas votaciones.

Aclaró que en razón de que el control de los proyectos de ley estatutaria es integral, fue en cumplimiento de su deber como magistrado que intervino en la discusión del contenido de esta ley para lo cual no requiere autorización o concesión alguna. Así, encontró que al final, uno es el proyecto de ley enviado por el Congreso para su control y otro diferente el que quedó después de la sentencia. En su criterio, la Corte sí puede hacer condicionamiento de la exequibilidad de normas de un proyecto de ley estatutaria, pero no de tanta magnitud, trascendencia e intensidad que desfigure la voluntad del legislador. Advirtió que al Congreso le correspondía expedir una ley estatutaria que regulara entre otras materias, las garantías a la oposición, la participación en política de los servidores públicos, el derecho de acceso equitativo a los medios de comunicación, financiación de las campañas, derecho de réplica en condiciones de equidad, como se dispuso en el párrafo transitorio del artículo 4º del Acto Legislativo 02 de 2004, que adiciona un literal f) al artículo 152 de la Constitución. En su concepto, el Congreso no cumplió ese cometido, por lo que el proyecto de ley estatutaria ha debido ser declarado inexecutable en su totalidad, toda vez que la Corte se excedió en su potestad para condicionarla exequibilidad. Observó que luego de la sentencia, solo quedaron 12 artículos declarados executable, 2 inexecutable y 20 de ellos, condicionados y 18 inexecutable parciales. Eso significa que 3/4 partes de la ley llegaron con vicios de inconstitucionalidad y si se salva solo la cuarta parte esta no puede conformar un estatuto, sino solo los vestigios de lo que pretendía serlo. Por eso debía declararse la inconstitucionalidad total del proyecto y no era suficiente los condicionamientos.

Por último sostuvo que no se cumplió el artículo 109 de la Constitución que ordena que la cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos, debe ser por lo menos, tres veces de lo aportado en el período 1999-2002, en pesos constantes de 2003. Por eso ha debido ser declarado inexecutable todo lo atinente a la financiación de las campañas. Así mismo, en cuanto hace a la participación en política de los funcionarios públicos, el Título III de la ley, en el que solo uno de sus artículos fue declarado executable.

A continuación se transcribe la parte resolutive de la sentencia con las decisiones adoptadas por la Corte en relación con el **Proyecto de Ley No. 216 acumulado Senado y No. 352 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”:

Primero.- Declarar **EXECUIBLE** 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 **EXECUIBLES** los artículos 1°, 5°, 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 **EXECUIBLES** los demás artículos del proyecto de ley de la referencia, a excepción de los apartes de dichos artículos que a continuación se declaran **INEXECUIBLES**, así como los apartes de los mismos artículos cuya **EXECUIBILIDAD** se **CONDICIONA**, según lo que seguidamente se indica:

1. Declarar **EXECUIBLE** 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 **INEXECUIBLE**.

2. Declarar **EXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 2°, 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 9° 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 2° 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 las 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 2º 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 9°.
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 9°.
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 para el Presidente y el Vicepresidente de la República o el Vicepresidente desde que manifiestan el interés previsto en el artículo 9°.

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 9°; 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 que la garantía 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 9°; 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 se aplique desde que manifiestan el interés previsto en el artículo 9°. En cuanto al párrafo de esta misma disposición, el mismo se declara **EXEQUIBLE**, en el entendido a que se entienda que la Registraduría adoptará un procedimiento ágil y eficaz para la selección del personal supernumerario. En cuanto al párrafo 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 9° 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 *“a 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 5° 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 párrafo del artículo 38. El resto del artículo 38 se declara **EXEQUIBLE**.
29. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 39, salvo los numerales primero, tercero y cuarto, así como la expresión *“o militantes”*; del numeral 2 el resto de este artículo se declara **INEXEQUIBLE**.
30. En relación con el artículo 40, declarar **EXEQUIBLE** el inciso 1° 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**.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente