Sentencia C-490/11

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS Y PROCESOS ELECTORALES

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRAMITE LEGISLATIVO DE PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA- Requisitos especiales

En razón de la importancia jerárquica y funcional que el ordenamiento constitucional confiere a las leyes estatutarias, la misma Carta Política dispone requisitos particulares para su promulgación, tales como el de la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara para su aprobación, al igual que para su modificación o derogación, y efectuarse en una sola legislatura. También dispone que el trámite de aprobación de las leyes estatutarias comprenda la revisión previa por parte de la Corte Constitucional, siendo aplicable, en los demás aspectos procedí mentales distintos a los enunciados, las demás normas que regulan el trámite legislativo.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Requisitos especiales para su aprobación/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-**Trámite en una sola legislatura/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-**Publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso antes de su trámite, al igual que de las ponencias y los textos aprobados en cada cámara/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-**Aprobación en todos los debates con mayoría absoluta/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-**Requisitos de consulta previa en los eventos que lo requieran como condición de habilitación del debate parlamentario

La Corte ha indicado que los proyectos de ley estatutaria deben cumplir con los siguientes requisitos de procedimiento: (i) cumplir con el requisito de publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) haber sido aprobados, por mayoría absoluta, en las comisiones y las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes; (iii) haber respetado las pautas fijadas en el artículo 160 de la Constitución Política para los debates, a saber: las de la publicación de las ponencias y que entre el primero y el segundo debate en cada cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación de la discusión en la otra deben transcurrir por lo menos quince días; (iv) haberse dado aviso de que el proyecto será sometido a votación en sesión distinta a aquélla en la que se efectúa la respectiva votación y someter el proyecto a votación en la oportunidad anunciada, exigencia que también se aplica a los debates sobre los informes de las comisiones de conciliación, los cuales deberán ser publicados por lo menos un día antes; (v) haber sido aprobado dentro de una

sola legislatura, con la aclaración de que este plazo se refiere únicamente al trámite dentro el Congreso, y no se extiende al período que requiere la revisión previa que efectúa la Corte Constitucional; (vi) respetar los principios de unidad de materia, de identidad y consecutividad; (vii) acreditar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 7º de la Ley 819/03, para el caso de las normas que ordenan gasto público; y (viii) haber obtenido la sanción del gobierno, que en el caso de los proyectos de ley estatutaria solamente procede luego de que la Corte Constitucional haya efectuado el control previo de constitucionalidad y haya declarado la exequibilidad de las disposiciones del proyecto. Adicionalmente, debe verificarse el cumplimiento del requisito de consulta previa respecto de las normas que afecten directamente a comunidades indígenas y afrodescendientes, condición ésta que si bien no corresponde a asuntos de trámite, hace referencia a procedimientos previos que habilitan el debate parlamentario. En el caso concreto del proyecto de ley estatutaria "por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones", se verificó el cumplimiento de las publicaciones de manera previa y en la oportunidad debidas, ya que cada una de las publicaciones antecedió al trámite correspondiente, de modo que no se evidencia vicio alguno en relación con esta materia; fue aprobado por las mayorías absolutas tanto en sesiones como en plenarias de cada una de las cámaras, al igual que el informe presentado por la comisión accidental de conciliación, tendiente a solucionar las discrepancias existentes en los textos aprobados por las cámaras; se dio cumplimiento a los plazos que deben mediar entre comisiones y plenarias y entre cámaras; los anuncios previos de votación fueron realizados en debida forma y bajo el acatamiento de las condiciones de validez constitucional y su aprobación se hizo en una sola legislatura.

MESA DIRECTIVA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Interrupción de la votación del informe de conciliación no afecta la constitucionalidad del procedimiento legislativo

Si bien en la aprobación del informe de conciliación por parte de la plenaria de la Cámara de Representantes, tuvo lugar una interrupción a la votación, se advierte que esta situación no afecta la constitucionalidad del procedimiento legislativo, al menos por dos razones. En primer término, la interrupción de la votación tuvo lugar con base en lo dispuesto en el artículo 132 del Reglamento del Congreso, invocándose para ello una moción de orden, única opción que la norma orgánica permite para dicha interrupción; y en segundo lugar, la actuación no incidió en la debida conformación de la voluntad democrática de la plenaria de la Cámara puesto que apenas se había iniciado la votación cuando fue propuesta la moción de orden.

TRAMITE LEGISLATIVO-Contabilización de días en períodos de sesiones para determinación de plazos entre debates

DEBATE PARLAMENTARIO-Concepto

DEBATE PARLAMENTARIO-Finalidad/**REQUISITO DEL DEBATE PARLAMENTARIO EN TRAMITE LEGISLATIVO-**Otorgamiento de oportunidades suficientes y adecuadas a todas las bancadas en las cámaras legislativas para formular puntos de vistas sobre las iniciativas

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-No sujeto a fórmula sacramental alguna/**REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-**Características/**REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-**Carácter subsanable del vicio de procedimiento

En relación con el anuncio previo de votación previsto en el inciso final del artículo 160 C.P. adicionado por el artículo 8º del Acto Legislativo 1 de 2003, que la jurisprudencia constitucional ha entendido como mecanismo de racionalidad en el trámite legislativo, cuya finalidad es que los congresistas estén lo suficientemente enterados de las iniciativas que serán puestas a su consideración, si bien no está sometido a fórmula sacramental alguna, si debe verificarse que la expresión utilizada transmita inequívocamente la intención de la mesa directiva de someter a votación un determinado proyecto de ley en una sesión futura y definida, siendo admitido el uso de términos como "considerar" o "debatir" e, incluso, se ha aceptado que la simple expresión "anuncio", utilizada en el marco de los debates legislativos con la finalidad de mencionar los proyectos que serán debatidos en una sesión futura, dependiendo que sea realizado para una fecha determinada o, al menos determinable, de tal forma que si el proyecto de ley no sea sometido a discusión y votación en la sesión para la que fue anunciado, la presidencia de la comisión o plenaria deba reiterar el anuncio para la sesión siguiente, efectuándose el mismo procedimiento tantas veces como sea necesario hasta tanto se realice la discusión y aprobación del proyecto. La pretermisión de este requisito, vulnera el mandato constitucional del artículo 160 Superior, constituyendo un vicio de procedimiento de naturaleza subsanable, siempre y cuando haya acaecido luego de completarse una de las etapas estructurales del proceso legislativo, esto es, el debate y aprobación del proyecto de ley tanto en comisión como en plenaria de una de las cámaras, y su naturaleza subsanable también depende de la preservación de los derechos de las minorías al interior del proceso legislativo, ya que el vicio se tornará insubsanable cuando "afecta el principio de representatividad de la opinión de las minorías, de modo que, de no haberse presentado, los resultados de la votación habrían determinado un rumbo distinto al acto sometido a aprobación".

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Cumplimiento de los plazos constitucionales establecidos entre los debates

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Propósito

El principio de unidad de materia previsto en la Constitución para todo proyecto de ley, exige del Congreso un criterio de racionalidad mínima en el proceso legislativo, tendiente a que cada uno de los proyectos de ley regule asuntos que puedan agruparse en una unidad temática, impidiéndose con ello la inclusión de tópicos del todo ajenos al asunto objeto de discusión y votación.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Eventos en que se acredita su vulneración/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-**Método para determinar su cumplimiento

El principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, que también resulta aplicable a los proyectos de ley estatutaria, establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, resultando inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella, y la calificación de su cumplimiento está basada en la ponderación entre el contenido del principio y la vigencia del principio democrático y la libertad de configuración normativa del legislador. Por lo tanto, la violación del principio de unidad de materia se acreditará únicamente cuando se demuestre que el precepto no tiene ninguna relación de conexidad objetiva y razonable (de carácter causal, temático, sistemático o teleológico) con la materia de la ley respectiva. En ese sentido, el principio de unidad de materia resulta vulnerado sólo cuando el precepto de que se trate se muestra totalmente ajeno al contenido temático de la ley que hace parte. Para la determinación del cumplimiento de este requisito, deberá identificarse tres instancias definidas. La primera, destinada a identificar el alcance material o núcleo temático de la ley. La segunda, consistirá en determinar la proposición normativa que se considera ajena a esa temática. Finalmente, la tercera está relacionada con establecer si la norma objeto de análisis está relacionada con esa temática, a partir de los criterios de conexidad citados.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Conexidad causal, temática, sistemática o teleológica

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la evaluación sobre la unidad temática se logra a partir de la verificación acerca de si el asunto objeto de debate guarda relación causal, temática, sistemática o teleológica con los núcleos temáticos de la iniciativa, sin que la evaluación del cumplimiento de este requisito resulte particularmente intensa, pues ello terminaría por desconocer la cláusula general de competencia legislativa y, de manera más general, el principio democrático representativo. Para la Corte basta que pueda comprobar que existe un vínculo razonable entre la

norma objeto de análisis y los citados núcleos temáticos, y sólo cuando esa relación no pueda comprobarse, se estará ante un vicio que genere la inexequibilidad del respectivo precepto, reiterándose que la unidad de materia no se examina únicamente en relación con el título o contenido específico de un artículo sino de manera sistemática en relación con el tema general de la ley.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Propósitos

Los principios de consecutividad e identidad están dirigidos a que la iniciativa obtenga un grado de deliberación democrática suficiente, a fin de que las normas jurídicas resultantes del proceso legislativo sean legítima expresión de la voluntad de los congresistas, en tanto titulares de la representación popular.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido y alcance/**PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-**No se vulnera con la introducción de modificaciones en tanto se preserve la unidad temática de la iniciativa/**PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE DE PROYECTO DE LEY-**No se incumplen por la inclusión de modificaciones o adiciones bajo la forma de artículos nuevos sobre asuntos previamente debatidos

Los principios de consecutividad e identidad flexible en el trámite legislativo derivan de lo dispuesto en los artículos 157 y 160 C.P., y se encaminan a que los proyectos de ley deben haber sido discutidos y aprobados tanto en comisiones como en las plenarias de ambas cámaras, previsión que la Corte ha denominado como la "regla de los cuatro debates", esto es que toda iniciativa cumpla con todos los debates sucesivos en cada una de las instancias del Congreso, con el objeto de garantizar que sea sometida a un debate adecuado y suficiente; circunstancia que debe comprenderse armónicamente con el principio de identidad flexible, esto es con la posibilidad que durante el segundo debate cada cámara pueda introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. Tal posibilidad busca permitir que al interior de las plenarias sea posible el debate democrático de las propuestas aprobadas por las comisiones, de modo tal que la actividad de aquéllas no se restrinja a la simple confirmación de lo decidido en el primer debate. El principio de identidad flexible obliga a que si bien la iniciativa debe contar con los cuatro debates reglamentarios, el texto no necesariamente debe ser idéntico en dicho trámite, de donde la posibilidad de modificación de los proyectos durante el segundo debate está sometida a límites, estrechamente relacionados con la preservación de la unidad temática de la iniciativa, por lo que durante el segundo debate los congresistas pueden introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias, siempre que durante el primer debate

en la comisión constitucional permanente se haya discutido y aprobado el tema a que se refiera la adición o modificación, resultando posible que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, con la exigencia que el tema específico al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate, por lo que el límite para inclusión de modificaciones por parte de las plenarias es su unidad temática con los asuntos previamente debatidos. Lo que recibe reproche constitucional es la introducción de temas autónomos, nuevos y separables, que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE DE PROYECTO DE LEY-Criterios para determinar en qué casos se está ante la inclusión de un tema nuevo/**PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE DE PROYECTO DE LEY-**No es asunto nuevo fórmula propuesta por comisión de conciliación para superar discrepancia

La Corte ha fijado los criterios materiales para determinar en qué casos se está ante la inclusión de un tema nuevo. Al respecto, la jurisprudencia prevé que: "(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema. En el ámbito de los actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales, dadas las características de la Constitución de 1991.

PRINCIPIOS DE IDENTIDAD FLEXIBLE Y CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Cumplimiento sujeto a que la materia haya sido tratada aunque de su discusión no derive la inclusión de una fórmula normativa en un artículo aprobado por la comisión o la plenaria

Si bien se aduce por parte de un interviniente la presunta afectación de los principios de identidad flexible y consecutividad, al considerar que el texto de los artículos relacionados con la definición del censo electoral y su depuración permanente fue incluido "intempestivamente" en la ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes habida cuenta que no fue discutido y votado en el primer debate surtido en la Comisión Primera de la Cámara, por lo que se trataría de un asunto nuevo; resulta claro para la Corte que la materia relacionada con el censo electoral, a pesar de que no dio lugar a un texto que fuera aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes si fue una materia

debatida por esa célula legislativa, insistiendo la Corte que el cumplimiento de los requisitos de identidad flexible y consecutividad depende que la materia haya sido tratada, incluso aunque la discusión de la misma no tenga como consecuencia la inclusión de una fórmula normativa en el articulado aprobado por la comisión o plenaria correspondiente. En este caso, se comprueba que el asunto hizo parte de los tópicos objeto de discusión en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes

REQUISITOS DE UNIDAD DE MATERIA, CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Cumplimiento de manera general

La Corte encuentra que los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible son, de manera general, cumplidos adecuadamente durante el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria de reforma política, a pesar de que dicha iniciativa fue objeto de modificaciones, supresiones y adiciones durante su trámite en comisiones y plenarias, estas se concentraron en los temas que estuvieron presentes desde el primer debate, que gravitan sobre la materia electoral y, en especial, el desarrollo de reformas constitucionales, específicamente el Acto Legislativo 1 de 2009, que incorpora una "reforma política", entendida como la modificación de las reglas sobre los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, al igual que sobre el acceso a los cargos representativos de elección popular. Los asuntos que fueron objeto de reforma radican sobre aspectos puntuales y se circunscriben a los ejes temáticos antes identificados, por lo que no se evidencia que tales modificaciones vulneren los principios constitucionales de consecutividad, identidad, flexible y unidad de materia, en la medida que las mismas están relacionadas con asuntos debatidos por la Comisión y que, en ese orden de ideas, hacen parte de la competencia que tienen las plenarias para introducir al proyecto las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue necesarias, a condición que, como lo ha señalado la Corte, se conserve la unidad temática de la iniciativa. No obstante, puede sostenerse válidamente que estas conclusiones no son predicables de dos aspectos: (i) la metodología para la provisión de cargos vacantes de que trata el artículo 32, del texto aprobado por la plenaria de la Cámara, que regula el tema de los candidatos de coalición; y (ii) la inclusión de normas sobre censo electoral.

COMISION DE CONCILIACION-Finalidad/**COMISION DE CONCILIACION-**Alcance de sus competencias/**COMISION DE CONCILIACION-**No trasgrede límites de competencia cuando se limita a presentar como propuesta de conciliación texto aprobado en plenaria del Senado sobre materias presentes durante el trámite legislativo

En los términos del artículo 161 C.P., las comisiones de conciliación tienen lugar cuando existen discrepancias entre los textos aprobados por las plenarias de cada cámara, caso en el que es necesario contar con un

articulado unificado que solvente esas diferencias. La naturaleza de la discrepancia es la que fija el marco de referencia al informe de conciliación, habiéndose señalado que estas comisiones tienen vedado incorporar asuntos nuevos, esto es, que no hayan sido tratados por las plenarias, aunque pueden, en aras de armonizar tales discrepancias, incluso introducir nuevos textos o suprimir existentes, en todo caso debe tratarse de materias que hayan tenido lugar durante el procedimiento legislativo previo, con el fin que la actividad de dichas comisiones sea compatible con los principios de consecutividad e identidad flexible. Así, las discrepancias surgidas entre los textos que son aprobados en las plenarias de una y otra Cámara pueden ser conciliadas por las Comisiones accidentales de Medicación formalmente designadas, siempre que se hayan observado los principios de consecutividad e identidad. En el presente asunto, los límites no han sido transgredidos, en razón que el informe de conciliación decidió adoptar el texto aprobado por la plenaria del Senado que versa sobre materias que se mantuvieron presentes durante todo el trámite legislativo, además de expresar las razones que llevaron a adoptar esa decisión.

ANALISIS DEL IMPACTO FISCAL EN TRAMITE LEGISLATIVO-Exigencia respecto de proyectos de ley que ordenen gasto público u otorguen beneficios tributarios/**REQUISITO DE ANALISIS DE IMPACTO FISCAL EN TRAMITE DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-**Improcedencia de su exigencia frente a beneficio previsto en norma anterior

Si bien el artículo 7º de la Ley 819/03, Orgánica de Presupuesto, establece mecanismos destinados a hacer compatibles los gastos fiscales que puedan establecerse en iniciativas legislativas con la política económica del Estado, y revisado el texto del Proyecto de Ley Estatutaria, ninguno de sus preceptos incorpora una orden de gasto público contra el Ejecutivo, de lo que se deduce que las previsiones contenidas en el mismo que derivan responsabilidades fiscales para el Estado, en todo caso estarán sometidas a la programación y disponibilidad presupuestal correspondiente. No obstante el parágrafo del artículo 16 del Proyecto hace referencia a un beneficio tributario, consistente en la deducción de la renta líquida gravable de las donaciones que se hagan a favor de partidos y movimientos políticos, previsión de la que no puede colegirse que el legislador estatutario haya fijado tal beneficio, pues el mismo ya había sido previsto en norma legal anterior, en la medida que los partidos y movimientos políticos encuadran en la descripción de organizaciones sin ánimo de lucro que tienen interés común, por lo que las deducciones previstas en el Estatuto Tributario por donaciones a asociaciones, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro les resulta aplicable, no evidenciándose que la disposición en comento prevea materias ajenas a la regulación tributaria vigente. En ese orden de ideas, la norma no se opone la legislación orgánica en materia presupuestal.

CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDIGENAS Y AFRODESCENDIENTES-Constituye un derecho fundamental/**CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES Y GRUPOS ETNICOS-**Obligación impuesta al Estado cuando de medidas legislativas o administrativas que los afecte se trata/**OMISION DE CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-**Constituye vicio de naturaleza sustantiva que afecta trámite legislativo y genera, prima facie, inexequibilidad de la norma

De las normas constitucionales que prevén el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, al igual que de las reglas previstas en el artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, norma integrante del bloque de constitucionalidad, concurre un derecho fundamental a la consulta previa, consistente en que aquellas decisiones legislativas o administrativas que afecten directamente a las comunidades indígenas o afrodescendientes, deben ser consultadas con ellas por parte del Gobierno, bajo condiciones de buena fe y respeto por su identidad diferenciada. Este precedente dispone que (i) la afectación directa que obliga a la consulta refiera a la regulación de asuntos que conciernen a la comunidad diferenciada o que, siendo de carácter general, tienen incidencia verificable en la conformación de su identidad; y (ii) la omisión de la consulta previa, cuando se trata de medidas legislativa, genera prima facie la inexequibilidad de la norma correspondiente, puesto que se trata de un vicio que, aunque tiene naturaleza sustantiva, afecta el trámite legislativo. De ahí que el análisis sobre el cumplimiento del deber de consulta previa haga parte del estudio formal de la iniciativa, aunque en estricto sentido no haga parte del procedimiento de formación de la ley.

CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Omisión en norma que fija reglas y regula la representación democrática/**INEXEQUIBILIDAD POR OMISION DE CONSULTA PREVIA DE GRUPOS ETNICOS EN TRAMITE DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-**Configuración en norma sobre representación democrática de comunidades diferenciadas

La Corte encuentra que la previsión contenida en el inciso tercero del artículo 28 del Proyecto, que fija reglas sobre representación democrática de las comunidades diferenciadas, afectan directamente los intereses de las comunidades indígenas y afrodescendientes, en tanto grupos étnicos reconocidos por la Constitución, por lo que debió someterse al procedimiento de consulta previa, sin que dentro del presente trámite exista prueba alguna acerca de que la consulta previa hubiera sido llevada a cabo o, al menos, que ese procedimiento hubiera sido tenido en cuenta por el legislador estatutario. Se impone, en consecuencia, la declaratoria de inexequibilidad del inciso

tercero del artículo 28 del proyecto de Ley que señala: "En las circunscripciones especiales por minorías étnicas la inscripción de las listas solo podrá ser realizada por partidos y movimientos que hubiesen obtenido su personería jurídica con fundamento en el régimen excepcional previsto en la ley para tales minorías o por organizaciones sociales integradas por miembros de dichas comunidades, reconocidas por el Ministerio del Interior y de Justicia"

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Alcance respecto de límites a competencia de agrupaciones políticas

Podría determinarse como regla de decisión aplicable al control de constitucionalidad de las normas legales estatutarias referidas a la organización y estructura de los partidos y movimientos políticos, la de que el Congreso está facultado para imponer límites a la competencia de las agrupaciones políticas, a condición que (i) se trate de restricciones genéricas, que no incidan en la determinación concreta de su estructura y funciones; y (ii) estén unívocamente dirigidas a mantener la vigencia del sistema político democrático representativo.

LEY ESTATUTARIA SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Finalidad

La finalidad de la iniciativa objeto de estudio es la de prever disposiciones particulares y concretas respecto de la actividad de los partidos y movimientos políticos, de cara a la actividad proselitista y electoral. De ahí que el control de constitucionalidad de tales normas deba estar precedido del análisis sobre la índole de las disposiciones superiores que regulan el sistema de partidos, movimientos y, en general, grupos políticos en Colombia, dadas las modificaciones que se le han propiciado al régimen constitucional sobre la materia luego de la expedición de la Carta de 1991, que han llevado a un cambio en el parámetro de control de las medidas legislativas dirigidas a regular la organización y funcionamiento de dichos grupos políticos.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SOBERANIA POPULAR- Ejes definitorios de la Constitución

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PLURALISTA-Diferencias/**PLURALISMO POLITICO-**Concepto

En contraposición con la Constitución de 1886 que circunscribía el ejercicio de la actividad política de los ciudadanos al sufragio universal y libre, la democracia constitucional contemporánea prevé un cambio cualitativo sobre

este tópico, que (i) amplía las modalidades de participación democrática en instancias que van más allá que la elección representativa; y (ii) supera la concepción individualista, a través de la previsión de fórmulas que reconocen el pluralismo político, entendido como la necesidad de incorporar al debate democrático las diferentes tendencias ideológicas existentes en la sociedad, al igual que las distintas vertientes de identidad social y comunitaria, entre ellas las derivadas de perspectivas de género, minorías étnicas, juventudes, etc.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PLURALISTA-Potestades que confiere a los ciudadanos/**DERECHO A PARTICIPAR EN LA CONFORMACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLITICO-**Manifestación de la cláusula de soberanía popular

En el actual modelo constitucional pueden distinguirse dos etapas en lo que refiere a la relación entre el ciudadano y los servidores públicos elegidos: la primera, concentrada en el acto de elección que mediante el ejercicio del sufragio los ciudadanos escogen y confieren legitimidad democrática a sus representantes, invistiéndolos con el poder político que reside en el Pueblo; en virtud de la cláusula de la soberanía popular se le confiere a todo ciudadano el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, competencias éstas que se posibilitan mediante herramientas institucionales tales como: la revocatoria del mandato de los elegidos, la iniciativa en las corporaciones públicas, la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley, y el acceso al desempeño de cargos y funciones públicas, todos contemplados como derechos fundamentales y, por tanto, protegidos incluso en grado jurisdiccional. A estas potestades se suman otras de más amplio espectro, como sucede con las veedurías ciudadanas dirigidas al control de la actividad de las distintas autoridades del Estado, entre ellas las de origen democrático directo.

PARTIDOS POLITICOS-Concepto/**PARTIDOS POLITICOS-**Funciones/**MOVIMIENTOS POLITICOS-**Concepto/**MOVIMIENTOS POLITICOS-**Funciones/**GRUPO SIGNIFICATIVO DE CIUDADANOS-**Concepto

Los partidos políticos, al igual que los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, son modalidades de representación democrática constitucionalmente reconocidas, cuyo papel es de carácter complejo, pues de un lado, tienen una función instrumental, esto es, expresan los intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales, faceta que los inserta decididamente en el ámbito de la representación política, siendo medios de expresión a lo largo del proceso de democratización de la política, y cumplen el papel de canalizar la voluntad pública de forma que inciden inclusive en el contenido concreto de la pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas, de los ciudadanos, función en la que se sustenta, a juicio de la Corte, el vínculo necesario entre el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y la

vigencia del principio democrático participativo, en especial su faceta pluralista.

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Requisitos de representatividad democrática

La fortaleza representativa de las organizaciones políticas, entendida como la capacidad de traducir las demandas sociales y las preferencias de los electores en planes de acción política que tengan la virtualidad de convertirse en componentes de la agenda pública, una vez la agrupación acceda a los cargos y corporaciones representativas, constituye una condición que exige, a juicio de la Corte, distintas cualidades de los partidos y movimientos políticos, referidos a: (i) la permanente identidad entre los intereses y preferencias del electorado y los programas y lineamientos ideológicos de la agrupación correspondiente; y (ii) la existencia de una infraestructura institucional y de procedimientos democráticos que permita procesar tales demandas, a fin que integren los planes de acción política del partido o movimiento. La eficacia de tales rasgos institucionales depende que los partidos y movimientos no sean cooptados, bien a través de prácticas personalistas, o bien mediante la subordinación de la agrupación a factores o instancias, generalmente ilegales, que se valen de la representación democrática para imponer en la agenda pública sus demandas particulares, opuestas o divergentes con los intereses del electorado y/o la protección de las minorías políticas.

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Antecedentes de reformas de estructura y organización relacionadas con representatividad democrática

La necesidad de consecución de la representatividad democrática en los partidos y movimientos políticos, al menos desde la expedición de la Constitución de 1991, muestra dos etapas históricas definidas: la primera, interesada esencialmente en garantizar la autonomía de las agrupaciones políticas a través del reconocimiento de la libertad organizativa de las mismas, análisis expuesto en el estudio de constitucionalidad de la ley estatutaria sobre la materia adelantado en la sentencia C-089/94; y la segunda, surgida como respuesta a la crisis de representatividad generada por fenómenos como el personalismo en la política y la actuación de grupos armados irregulares y el crimen organizado. El debilitamiento de la estructura de partidos motivó al Congreso a modificar la Constitución mediante el Acto Legislativo 1 de 2003, con miras a fortalecer el sistema de partidos y movimientos políticos y, en especial, prever herramientas tanto para incentivar el uso de instrumentos democráticos en su interior, como para sancionar la indisciplina en relación con los programas de acción pública formulados por ellos. Asimismo dispuso exigencias de índole electoral, dirigidas a elevar el grado de representatividad de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, atacándose con ello la proliferación de las mencionadas microempresas personalistas. Los objetivos

de esta reforma se concentraron en: (i) el fortalecimiento del sistema democrático, mediante la exigencia a partidos y movimientos de organizarse de modo armónico con dicho principio, en especial para la escogencia de sus candidatos a cargos uninominales y corporaciones públicas; (ii) el establecimiento de condiciones más exigentes para la creación de partidos y movimientos políticos, al igual que el otorgamiento de rango constitucional a la prohibición de la doble militancia; (iii) la previsión de listas únicas avaladas por el partido o movimiento político; (iv) la modificación del sistema electoral a través de la cifra repartidora como método para la asignación de curules, y exigencia de umbrales mínimos de participación para el otorgamiento de personería jurídica; y (v) la racionalización de la actividad del Congreso de la República mediante el establecimiento de un régimen severo de bancadas. Sin embrago, los instrumentos diseñados se mostraron insuficientes para hacer frente a nuevas amenazas a la representación democrática efectiva, esta vez derivadas de la cooptación de grupos armados ilegales y el crimen organizado, por lo que se mostraba imprescindible reformar nuevamente el régimen constitucional de organización y estructura de partidos y movimientos políticos, esta vez no solo con el fin de fortalecer la representatividad democrática, sino también para hacer responsables a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos de las faltas relacionadas con permitir la cooptación ilegal expuesta. Esta fue la intención específica del Congreso al formular el Acto Legislativo de 2009, cuyo análisis fue efectuado por la Corte mediante sentencia C-303/10, a propósito del control de constitucionalidad de la citada de reforma. El objetivo general de la reforma era fortalecer la democracia participativa, a través de la imposición de condiciones más estrictas para la conformación de partidos y movimientos, establecer sanciones severas a los actos de indisciplina y, en un lugar central, prodigar herramientas para impedir que la voluntad democrática del electorado resulte interferida por la actuación de los grupos ilegales mencionados. Los objetivos específicos de la enmienda eran: (i) impedir el ingreso de candidatos que tuvieren vínculos o hubieran recibido apoyo electoral de grupos armados ilegales; y (ii) disponer de un régimen preventivo y sancionatorio, tanto a nivel personal como de los partidos políticos, que redujera el fenómeno de influencia de los grupos mencionados en la representación ejercida por el Congreso.

EQUIDAD DE GENERO/DERECHO DE LAS MUJERES A PARTICIPAR EN LA VIDA POLITICA Y PUBLICA

LEY ESTATUTARIA SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Cambio de paradigma en relación con la cláusula de libertad organizativa de partidos y movimientos políticos

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Principios de organización y funcionamiento de partidos y movimientos políticos y definiciones de contenidos mínimos se ajustan a la Constitución

Los principios de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, al igual que las definiciones de contenidos mínimos en el proyecto de ley estatutaria de reforma política no plantean mayores debates en cuanto a su exequibilidad, en la medida que el legislador estatutario no hace nada distinto que replicar lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución, según el cual "los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos"; en tanto que en las definiciones de contenidos mínimos de los principios de participación, igualdad, pluralismo, equidad e igualdad de genero, transparencia y moralidad se evidencia la consagración por parte del legislador estatutario de aspectos fundamentales y estructurales del modelo democrático representativo y del Estado Constitucional

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA EN LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Finalidad e importancia/**PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA POLITICA-**Se aplica a agrupaciones políticas con y sin personería jurídica

Si bien la fijación de un régimen jurídico tendiente a proscribir la doble militancia constituyó una de las herramientas planteadas por el Acto Legislativo 1 de 2003, y reforzada por la reforma constitucional de 2009, tendiente a fortalecer los partidos y movimientos políticos, a través de la exigibilidad de la disciplina de sus integrantes y la imposición correlativa de sanciones ante el incumplimiento de los deberes de pertenencia a la agrupación correspondiente; es la prohibición de la doble militancia política, una limitación de raigambre constitucional al derecho político de los ciudadanos a formar libremente parte de los partidos, movimientos y agrupaciones políticas, en el entendido que dicha libertad debe armonizarse con la obligatoriedad constitucional del principio democrático representativo, que exige que la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción política, no resulte frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o al cargo de elección popular. Por lo mismo que, de acuerdo con lo regulado por el inciso tercero y cuarto del artículo 108 C.P., tanto las agrupaciones políticas con personería jurídica como sin ella están habilitadas para presentar candidatos a elecciones, las segundas supeditadas al apoyo ciudadano a través de firmas, y siendo uno de los ámbitos de justificación constitucional de la doble militancia la preservación del principio democrático representativo, mediante la disciplina respecto de un programa político y un direccionamiento ideológico, carecería de todo sentido que la restricción solo se aplicara a una de las citadas clases de agrupación política.

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA EN LEY

ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Prohibición de carácter general con destinatarios particulares/**PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA-**Aplicación no interfiere con el sufragio libre y universal

El presupuesto para la imposición de la prohibición de la doble militancia es la posibilidad o ejercicio efectivo del mandato democrático representativo, lo que implica que la vigencia de la citada prohibición es de carácter general, siendo los servidores elegidos los destinatarios particulares de tal restricción. A este respecto, la Corte ha señalado que "...son los integrantes de los partidos los destinatarios particulares de la prohibición de doble militancia, puesto que (i) una concepción diferente configuraría una interdicción desproporcionada al derecho político al voto libre; y (ii) son esos integrantes, en virtud del régimen jurídico que les es aplicable, quienes tienen un deber más específico y de mayor peso en lo que refiere a la disciplina de partido, en el entendido que la vinculación con los objetivos programáticos, principios ideológicos y decisiones políticas internas democráticamente adoptadas, tiene una mayor vinculación para los servidores elegidos como parte de listas avaladas por partidos y movimientos políticos que se definen –y obtienen respaldo electoral entre los ciudadanos-, en razón de su adscripción a tales parámetros". Así, como lo ha señalado la jurisprudencia, la prohibición de doble militancia es aplicable a los integrantes de los partidos y movimientos, esto es, quienes ejercen cargos de elección popular, o sus directivos, en la medida que cumplen un papel central en tales organizaciones, lo que implica que los ciudadanos votantes no están sometidos a dicha regla, bien sea que apoyen a partidos o movimientos carentes o no de personería jurídica. Ello en el entendido que una comprensión contraria sería incompatible con el derecho político al sufragio universal y libre.

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA EN LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Regla exceptiva

El parágrafo del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria ofrece una regla exceptiva a la prohibición de la doble militancia, consistente en que en aquellos eventos en que el partido o movimiento político sea disuelto por decisión de sus miembros o que pierdan su personería jurídica, sus miembros podrán inscribirse en uno distinto, sin violar la mencionada prohibición, regulación que resulta razonable y armónica con las previsiones constitucionales sobre doble militancia.

REGISTRO UNICO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Creación/**REGISTRO UNICO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-**Contenido/**REGISTRO UNICO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-**Inscripción/**REGISTRO UNICO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-**Finalidad/**CONSEJO NACIONAL ELECTORAL CNE-**Responsable del Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos

El artículo 3º del Proyecto de Ley Estatutaria estipula la creación del Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos, confiriéndole al Consejo Nacional Electoral – CNE, la competencia para llevar ese registro en el cual los representantes legales de las agrupaciones políticas deberán consignar la información relacionada con las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con su plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus afiliados, encontrando la Corte que la función de registro está estrechamente relacionada con las funciones que la Carta Política confiere a al Consejo Nacional Electoral CNE, permitiéndole contar con la información necesaria para adelantar sus competencias.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL CNE-Funciones relacionadas con la inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de agrupaciones políticas/**CONSEJO NACIONAL ELECTORAL CNE-**Competencias/**CONSEJO NACIONAL ELECTORAL CNE-**Decisiones susceptibles de escrutinio judicial por la jurisdicción contencioso administrativa

El Consejo Nacional Electoral tiene la función general de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, y en desarrollo de esa previsión general, tiene competencia para: (i) velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos; (ii) distribuir los aportes que establezca la ley para el financiamiento de campañas electorales; (iii) reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos; (iv) reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado; (v) colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de sus decisiones y la escogencia de sus candidatos; y (vi) decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incursos en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. Los actos que desarrolla este organismo no son omnímodos y responden a la Carta Política y las normas legales.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL CNE-Le compete resolver la impugnación de las sanciones impuestas por los órganos de control de los partidos y movimientos políticos

GRUPO SIGNIFICATIVO DE CIUDADANOS-Requisitos para constituirse como partido o movimiento político y adquirir personería jurídica

REGISTRO DE AFILIADOS A PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Conformación/**REGISTRO DE AFILIADOS A**

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Administración sujeta a principios del derecho fundamental al habeas data

El registro de afiliados que forma parte de la información que recoge el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos, constituye el medio a través del cual se comprueba la militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, y se conforma a través de la inscripción que el ciudadano realice ante la respectiva agrupación, la cual se remitirá, a su vez, al Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos, actividades éstas sujetas a las normas existentes en materia de protección de datos personales.

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Modos de vinculación ciudadana determina grados de sujeción a normas estatutarias

La jurisprudencia constitucional distingue entre distintos modos de vinculación entre los ciudadanos y los partidos y movimientos políticos, así: de un lado están los ciudadanos votantes, titulares de derechos políticos y quienes frente al sistema de partidos se encuadran exclusivamente en el ejercicio del derecho al sufragio; de otro, están los miembros de partidos o movimientos, también denominados militantes, quienes hacen parte de la estructura institucional de esas agrupaciones y, por ende, están cobijados por algunos de los derechos y deberes que las normas estatutarias internas le imponen, en especial la posibilidad de participar en sus mecanismos democráticos internos; y finalmente, están los integrantes de los partidos o movimientos, quienes además de pertenecer a la agrupación política, ejercen cargos de elección popular, bien sea uninominales o corporativos, con el aval de la agrupación política. Estos ciudadanos están vinculados jurídicamente tanto con la totalidad de las normas estatutarias del partido, como con los preceptos constitucionales y legales que establecen las distintas esferas de la disciplina de partidos, en especial el régimen de bancadas, aplicables a los integrantes de corporaciones públicas.

TIPOS DE INFORMACION-Clasificación/**INFORMACION PUBLICA/INFORMACION SEMIPRIVADA/INFORMACION PRIVADA/INFORMACION RESERVADA**

La jurisprudencia constitucional tiene un grupo de reglas suficientemente decantadas acerca de la tipología de datos, en razón de la intensidad de la restricción de su circulación. Así existe información pública, semiprivada, privada y reservada. La información pública es aquella que puede ser obtenida sin reserva alguna por cualquier persona, sin necesidad de autorización para ello y son ejemplos de ella los documentos públicos, las providencias judiciales, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. La información semiprivada es aquel dato personal o impersonal que, al no pertenecer a la categoría de información pública, sí requiere de algún grado de limitación para su acceso, incorporación a bases de datos y divulgación. Se trata de información que sólo puede accederse por orden de autoridad judicial o administrativa y para

los fines propios de sus funciones, o a través del cumplimiento de los principios de administración de datos personales. La información privada es aquella que se encuentra en el ámbito propio del sujeto concernido y, por ende, sólo puede accederse por orden de autoridad judicial competente y en ejercicio de sus funciones. Constituyen ejemplos de ésta los libros de los comerciantes, los documentos privados, las historias clínicas, los datos obtenidos en razón a la inspección de domicilio o luego de la práctica de pruebas en procesos penales sujetas a reserva, entre otros. Por último, la información reservada, es aquella que sólo interesa al titular en razón a que está estrechamente relacionada con la protección de sus derechos a la dignidad humana, la intimidad y la libertad, como es el caso de los datos sobre la preferencia sexual de las personas, su credo ideológico o político, su información genética, sus hábitos, etc. Estos datos, que han sido agrupados por la jurisprudencia bajo la categoría de "información sensible", no son susceptibles de acceso por parte de terceros.

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Identificación y diferenciación ideológica como rasgo característico

El actual régimen constitucional de partidos y movimientos políticos tiene como uno de sus rasgos característicos la necesidad de identificación y diferenciación ideológica, como requisito necesario para que los ciudadanos estén en la libertad de elegir entre distintos programas políticos y plataformas ideológicas.

REGISTRO DE AFILIADOS A PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Carácter de la información personal que administra y provee depende del modo de vinculación de sus afiliados

En lo que se refiere al grado de circulación admisible del dato personal sobre la pertenencia a un partido o movimiento político, se precisa: en lo que respecta a los integrantes de las agrupaciones políticas, esto es, quienes ejercen cargos de elección popular, el dato personal es esencialmente público, por lo que cualquier persona, natural o jurídica, puede requerir la información personal sobre la determinación de la filiación partidista de los citados integrantes, ya que resulta imprescindible para, entre otros asuntos, (i) ejercer control político y ciudadano acerca de su disciplina frente a los planes y programas del partido o movimiento; (ii) evaluar el grado de cumplimiento del régimen de bancadas; (iii) determinar en qué casos se infringe la prohibición de doble militancia y, en general; (iv) predicar las consecuencias jurídicas que la Constitución y la ley prevén respecto de los candidatos elegidos por un partido o movimiento político. En ese orden de ideas, cualquier persona, natural o jurídica, puede requerir la información personal sobre la determinación de la filiación partidista de los citados integrantes. No sucede lo mismo en relación con los miembros de los partidos y movimientos políticos, evento éste en que se trata de información semiprivada, pues la misma tiene circulación restringida, que solo puede ser recabada por orden de autoridad judicial o administrativa y su uso se

restringe a las finalidades propias de la actividad representativa y electoral, relacionadas con la elección de dignatarios y candidatos mediante el sistema de consultas partidistas, la participación en los aspectos institucionales y de definición de agendas de acción política de las agrupaciones, etc. La circulación del dato personal en este caso se restringe, única y exclusivamente, a las finalidades relacionadas con la actividad propia de los partidos y movimientos políticos, proscribiéndose con ello usos u objetivos diferentes, en especial aquellos que sirvan de discriminación injustificada en razón del credo político. Por último, frente a los ciudadanos – votantes, el dato personal sobre la filiación a un partido o movimiento político es información reservada, ya que en tanto estos ciudadanos no hacen parte de la organización de partidos o movimientos, están protegidos por las garantías propias del sufragio libre y de la libertad de conciencia, lo que implica que la información personal sobre su adscripción partidista no será susceptible de ninguna modalidad de circulación, pues ello significaría desconocer la prohibición constitucional de compeler a hacer público el credo político.

REGISTRO DE AFILIADOS A PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Fuentes, usuarios y administradores de datos personales sobre filiación política/**REGISTRO DE AFILIADOS A PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-**Administración debe sujetarse a los principios del derecho fundamental al habeas data/**DERECHO AL HABEAS DATA-**Principios

Los partidos y movimientos políticos al igual que el Consejo Nacional Electoral, tienen la naturaleza de fuentes, usuarios y administradores de datos personales relativos a la filiación política, por lo que están obligados a garantizar, respecto de los titulares de esa información, los principios propios del derecho constitucional al hábeas data, que han sido descritos por la jurisprudencia constitucional, a saber: libertad, necesidad, veracidad, integridad, finalidad, utilidad, circulación restringida, incorporación, caducidad e individualidad.

DERECHO A CONSTITUIR PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Titularidad

ESTATUTOS DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS- Contenidos mínimos salvaguarda autonomía

El Proyecto de Ley Estatutaria precisa los contenidos mínimos que deben prever los estatutos de los partidos y movimientos políticos, sobre lo que la Corte determina que, en buena parte, constituyen reiteraciones de cláusulas concretas previstas en la Constitución y que la técnica legislativa utilizada resulta esencialmente indicativa, puesto que en la mayoría de casos se limita a prever las materias que deben ser reguladas por los estatutos, más no hacen referencias específicas y particulares acerca de las mismas, lo que salvaguarda prima facie el grado de autonomía que la Constitución reconoce a partidos y movimientos políticos.

ESTATUTOS DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS- Democratización interna y fortalecimiento del régimen de bancadas

ESTATUTOS DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS- Régimen de responsabilidad y régimen disciplinario de partidos y directivas

A partir del régimen de responsabilidad, de naturaleza constitucional, resulta admisible que el legislador estatutario determine que los estatutos de los partidos y movimientos contengan estipulaciones sobre la titularidad y el procedimiento para la imposición de sanciones por el incumplimiento de los deberes y obligaciones propias del partido o movimiento, bien que hayan sido definidas por la Constitución o la ley, como aquellas que contengan tales reglamentaciones internas, en este último caso a condición que no se contrapongan al régimen constitucional y legal, o sean de competencia de otras autoridades judiciales o electorales. De ello resultan exequibles las disposiciones que regulan (i) la definición de las autoridades, órganos de dirección, gobierno, y administración, y reglas para su designación y remoción; (ii) las reglas de convocatoria para las convenciones del partido o movimiento; (iii) la determinación y reglas de nombramiento y remoción de los órganos de control de la agrupación política, entre ellas del Consejo de Control Ético y el Veedor; (iv) los deberes de los directivos, entre ellos el de propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas; (v) los mecanismos para la impugnación de la decisiones de los órganos de dirección, gobierno, administración y control; (vi) el Código de Ética del partido o movimiento, desarrollado conforme con los principios de moralidad y debido proceso, y destinado a fijar los procedimientos aplicables por su infracción; y (vii) el régimen disciplinario interno, que adopte mecanismos para sancionar la doble militancia y la separación del cargo de los directivos que no desempeñen sus funciones de acuerdo con la Constitución, la ley y los estatutos.

CONSULTAS EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Definición/**CONSULTAS DE AGRUPACIONES POLITICAS EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-**Importancia/**CONSULTAS EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-** Clases/**CONSULTAS DE AGRUPACIONES POLITICAS-**Régimen aplicable

Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar, resultan imprescindibles para el fortalecimiento de las agrupaciones tanto en lo que toca con sus decisiones internas como con la designación de sus candidatos, propios o de coalición, a cargos y corporaciones de elección popular, mediante la convocatoria a los ciudadanos y, en especial, a los miembros del grupo político, con miras a que

expresen sus preferencias, lo cual resulta especialmente importante bajo el actual régimen constitucional en materia electoral, que otorga a los partidos y movimientos la posibilidad de presentarse a las elecciones a través de listas únicas cerradas, cuya composición debe reflejar tales prácticas democráticas. La existencia de consultas en las agrupaciones políticas satisface dos principios medulares para el Estado Constitucional: la participación efectiva, en la medida que las consultas son, ante todo, mecanismos en que los ciudadanos expresan sus preferencias acerca de las decisiones más importantes del partido o movimiento, lo que involucra la participación de los interesados en las decisiones que los afectan; y el pluralismo, en tanto las consultas, aunque están basadas en la regla de mayoría, permiten que las minorías expresen sus posiciones de manera mucho más efectiva que en esquemas no democráticos. Si bien el uso de esta herramienta es deseable, en tanto fortalece a la organización política y aumenta el grado de eficacia de la representación democrática, esta circunstancia no elimina su carácter voluntario.

CONSULTAS DE AGRUPACIONES POLITICAS-Carácter voluntario de su ejecución/**CONSULTAS DE AGRUPACIONES POLITICAS-**Obligatoriedad de sus resultados

La opción por la consulta es una decisión libre y autónoma de la agrupación política, pero sus resultados tienen como consecuencia jurídica necesaria e ineludible el carácter vinculante tanto para las agrupaciones políticas que hicieron uso de ese mecanismo, como para los candidatos que participaron en ellas.

AGRUPACION POLITICA-Concepto

Las agrupaciones políticas, desde la perspectiva ofrecida por la Constitución, son colectividades destinadas a intermediar entre la ciudadanía y el ejercicio del poder político, para lo cual están llamadas a adoptar decisiones internas fundadas en la vigencia del principio democrático participativo, lo que implica, de igual modo, la posibilidad de que la legislación les reconozca instancias de autogobierno, dirigidas al cumplimiento de sus finalidades dentro del sistema electoral y, en su sentido más amplio, de representación política.

CONSULTAS INTERNAS/CONSULTAS INTERPARTIDISTAS/CONSULTAS POPULARES

El inciso cuarto del artículo 107 C.P. prescribe que para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, los partidos y movimientos políticos podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos y en la ley.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Extiende aplicación de consultas a los grupos significativos de ciudadanos

La Corte considera que la extensión que el legislador estatutario hace de las consultas a los grupos significativos de ciudadanos es compatible con la Constitución, pues la constitucionalización de las consultas responde a la necesidad de fortalecer el grado de representatividad democrática del sistema de partidos en su conjunto, y teniendo los grupos significativos de ciudadanos la potestad de inscribir candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular e, incluso, aspirar a convertirse en partidos y movimientos con personería jurídica, nada se opone a que el legislador estatutario consagre la opción que tales colectividades hagan uso del mecanismo de consulta, para los fines previstos en la Constitución.

CONSULTAS EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Financiación mediante sistema de reposición de gastos por votos obtenidos

CONSULTAS EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Anticipos para consultas sujetos a reglamentación del Consejo Nacional Electoral CNE

POTESTAD SANCIONADORA-Manifestación del ius puniendi del Estado/**POTESTAD SANCIONADORA-**Principios que la rigen

Si bien la regulación sobre derecho sancionador hace parte de la cláusula general de competencia del legislador en ejercicio del ius puniendi, la jurisprudencia constitucional ha determinado que las diversas expresiones estatales dirigidas a la imposición de sanciones por comportamientos considerados antijurídicos, deben cumplir con determinados principios y valores para que sean compatibles con la Constitución, tales como los principios de legalidad que se concreta en los de tipicidad y reserva de ley, razonabilidad, proporcionalidad y culpabilidad, así como las garantías del debido proceso.

REGIMEN SANCIONATORIO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS EN LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Satisface los principios de legalidad, reserva de ley, razonabilidad, gradualidad, proporcionalidad y las garantías del debido proceso

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Cláusula general de responsabilidad

Los partidos y movimientos políticos deben responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como por las conductas de sus directivos, previsión ésta que

reitera la prevista en el inciso séptimo del artículo 107 C.P., por lo que no plantea debate en cuanto a su constitucionalidad.

REGIMEN DISCIPLINARIO INTERNO DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Contenido específico de los respectivos estatutos

REGIMEN DISCIPLINARIO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Sanciones previstas a directivos deben responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad y no deben imponer restricciones desproporcionadas a derechos fundamentales/**REGIMEN DISCIPLINARIO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-**Excepciona asuntos de conciencia

REGIMEN DISCIPLINARIO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Condiciones de las sanciones

El legislador estatutario se encuentra investido de la facultad de fijar las sanciones a los directivos, estando solo sujeto a que las mismas sean compatibles con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y que las sanciones allí previstas no impongan restricciones desproporcionadas a los derechos fundamentales de los directivos de los partidos y movimientos, en tanto se concentran en asuntos directamente relacionados con la dinámica de las colectividades políticas y no interfieren en ámbitos punitivos reservados a otras autoridades, en especial las de índole judicial. En virtud del grado de autonomía de los partidos y movimientos políticos, se permite que los estatutos internos de los partidos prevean sanciones adicionales a las previstas por el legislador estatutario, supeditadas al cumplimiento de los parámetros del derecho sancionador, siendo en razón del mencionado grado de autonomía que el legislador estatutario confiere a los órganos de control de los partidos y movimientos políticos la competencia para la imposición de sanciones.

DIRECTIVOS DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS- Definición y régimen aplicable

DIRECTIVOS DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS- Deber de diligencia y cuidado en el ejercicio de los derechos y obligaciones de la agrupación política

FALTAS Y SANCIONES A DIRECTIVOS DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS EN LEY ESTATUTARIA-Satisfacen principios de legalidad, tipicidad y de reserva de ley

El Proyecto de Ley Estatutaria señala un catálogo de acciones y omisiones constitutivas de faltas sancionables a los directivos de los partidos y movimientos políticos, previsión que constituye una expresión de la eficacia del principio de legalidad que gobierna el derecho sancionador y que

incorpora el deber de que el legislador determine las conductas objeto de sanción y de reserva de ley frente a las sanciones aplicables a los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que le confieren personería jurídica a la agrupación política, responsabilidad que debe estar precedida de la acreditación de la culpabilidad en la comisión de la falta, merced de haber faltado al deber de diligencia y cuidado antes aludido; faltas éstas que están en consonancia con el propósito del régimen constitucional en materia de funcionamiento y organización de partidos y movimientos políticos. Es así como se tipifica como falta la omisión reiterada, grave e injustificada de solicitudes de alguna instancia u organismo interno, el incumplimiento del deber de diligencia y cuidado en la verificación del origen de los recursos para la financiación de la organización y/o las campañas electorales, el desconocimiento de los límites en los topes a los gastos que puedan realizar las agrupaciones políticas y las cuantías máximas de las contribuciones privadas, el estímulo de la formación de asociaciones ilegales o de hacer parte de ellas o permitirles injerencia en el partido o movimiento, la de utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación electoral, el incurrir en delitos contra la participación democrática, la administración pública, la existencia y seguridad del Estado, el régimen constitucional; de lesa humanidad o relacionados con actividades de grupos armados ilegales y del narcotráfico, y la comisión de actos de corrupción, permitirlos u omitir el deber de denunciarlos.

FALTAS Y SANCIONES A DIRECTIVOS DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS EN LEY ESTATUTARIA-Vulnera la Constitución la descripción típica de falta que disminuye la rigurosidad del estándar sancionatorio previsto en la Constitución/**PRINCIPIO DE SUPREMACIA CONSTITUCIONAL-**Implicación

Si bien la definición de las sanciones es un asunto sometido prima facie a la libertad de configuración legislativa, que está limitada por el contenido de los principios de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad y lesividad, no siendo éstos los únicos límites predicables de la potestad sancionatoria, dado que también está limitada por el principio de supremacía constitucional, cuya implicación es que una vez la Carta Política ha previsto que determinada conducta debe ser sancionada, el margen de configuración del legislador debe circunscribirse a las definiciones dadas por la Constitución, so pena de contravenir la jerarquía del sistema de fuentes de derecho. En el presente caso, el numeral 5º del artículo 10 del proyecto realiza una descripción típica de una falta basada en la prohibición prevista en el artículo 107 C.P. que se aplica para la inscripción de candidatos que hayan cometido los delitos allí previstos y que "hayan sido o fueren condenados por los mismos durante el ejercicio del cargo", resultando el momento de la comisión de la conducta indiferente para la prohibición constitucional, por lo que pudieron cometerse bien antes o después de la inscripción del candidato avalado, deduciéndose en consecuencia el desconocimiento, por parte del legislador

estatutario, del alcance del precepto constitucional al restringir la responsabilidad de los directivos a los delitos cometidos antes de la inscripción, lo que conllevaría la inexequibilidad de esa condición.

SANCIONES A DIRECTIVOS DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Competencia para imponerlas/**CONSEJO NACIONAL ELECTORAL CNE-**decide impugnación de sanciones de directivos de partidos y movimientos políticos/**CONSEJO NACIONAL ELECTORAL CNE-**Decisiones susceptibles de demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa

Son los órganos de control de los partidos y movimientos políticos los competentes para la imposición de sanciones, precedida, eso sí, de las garantías propias del derecho al debido proceso, correspondiéndole, por la adscripción de competencia que le hace el legislador estatutario, al Consejo Nacional Electoral CNE la resolución de la impugnación de las sanciones impuestas por los órganos de control de partidos y movimientos políticos, función ésta que se inserta en la cláusula general prevista en el artículo 265 C.P., cuando le confiere a este organismo la función de ejercer la regulación, inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos y, como corolario de esa competencia, velar por el cumplimiento de las normas sobre dichos colectivos, junto con las demás funciones que le confiera la ley. No puede perderse de vista que la resolución de controversias que el legislador estatutario confiere al Consejo Nacional Electoral CNE esta a su vez sometida al escrutinio judicial, en razón a que las decisiones de este organismos son susceptibles de ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

REGLAS DE TRANSICION NORMATIVA EN REGIMEN DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-No se oponen a la Carta Política

REGIMEN SANCIONATORIO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Predicable sólo de aquellos que cuentan con personería jurídica/**REGIMEN SANCIONATORIO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-**Regulación tiene naturaleza constitucional/**REGIMEN SANCIONATORIO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-**Gradualidad de las sanciones/**REGIMEN SANCIONATORIO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-**Tipificación de conductas responde a criterios de razonabilidad, gradualidad y proporcionalidad

La restricción prevista por el legislador estatutario de la aplicación del régimen sancionatorio sólo a partidos y movimientos con personería jurídica, con exclusión de aquellos grupos que carecen de la misma, resulta para la Corte razonable, toda vez que: (i) no existe una norma constitucional que ordene que el régimen sancionatorio se extienda a las agrupaciones sin personería jurídica; (ii) las normas de derecho sancionador están

gobernadas por el principio de legalidad, lo que implica que ante la inexistencia de una norma constitucional o legal que extienda el régimen sancionatorio a las colectividades sin personería jurídica, mal puede el Tribunal Constitucional, a partir de una sentencia integradora o aditiva, proceder a dicha extensión de los efectos jurídicos; (iii) existen razones sustantivas que justifican que el legislador estatutario haya hecho la distinción en comento, entre ellas las innegables diferencias institucionales entre los partidos y movimientos con o sin personería jurídica, entre ellos el nombramiento de órganos directivos y de control; y (iv) en cualquier caso, los integrantes de las agrupaciones políticas sin personería jurídica están sometidos a otros tipos de controles del derecho sancionador sí previstos en la ley, incluso los de índole penal. La regulación de un régimen sancionatorio de los partidos y movimientos políticos tiene naturaleza constitucional, pues es la misma Carta Política, la que describe varias de las conductas que generan responsabilidad para las agrupaciones políticas, indicando asimismo la naturaleza y gradualidad de las sanciones que pueden consistir en multas, devolución de recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de personería jurídica.

REGIMEN SANCIONATORIO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Competencia del Consejo Nacional Electoral como órgano de naturaleza disciplinaria administrativa/**CONSEJO NACIONAL ELECTORAL CNE-** Competencia sancionadora

La Corte ha mostrado suficientemente los argumentos que justifican la competencia del Consejo Nacional Electoral CNE para ejercer, dentro del marco delimitado por la Constitución y la ley, las funciones de inspección, vigilancia y control de las agrupaciones políticas, lo que confirma, de manera general, la constitucionalidad del precepto, competencia sancionatoria que se hace extensiva sobre los grupos significativos de ciudadanos, a pesar de que conforme a las normas estatutarias precedentes dicha función se restringe respecto de partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Con el fin de otorgar coherencia al articulado objeto de estudio, la interpretación adecuada del precepto es entender que la potestad sancionatoria respecto de los grupos significativos de ciudadanos se limita a aquellos que cuenten con personería jurídica

REGIMEN SANCIONATORIO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Procedimiento para la imposición de sanciones otorga garantías suficientes para la eficacia del debido proceso

El procedimiento previsto para la investigación y sanción de las agrupaciones políticas con personería jurídica, acoge la sucesión tradicional de etapas del derecho administrativo sancionador, pues contempla: (i) la necesidad de proferir resolución motivada de apertura de la investigación, que dé cuenta de los cargos, las faltas atribuibles, los hechos objeto de investigación, las disposiciones infringidas y las sanciones imponibles; (ii) la

posibilidad de que si no existieren elementos de juicio suficientes, el Consejo Nacional Electoral CNE pueda adelantar la correspondiente investigación preliminar, notificándose de ello al partido o movimiento; (iii) la notificación del inicio de la investigación al representante legal de la colectividad, a las personas implicadas en los hechos objeto de la pesquisa y al Ministerio Público; (iv) el término para que los implicados rindan descargos; (v) las reglas sobre el debate probatorio, la formulación de alegatos de conclusión y la adopción de decisión de mérito; (vi) la posibilidad de decretar las medidas cautelares objeto de examen respecto del artículo 12 del Proyecto; (vii) la cláusula de remisión de lo no regulado al Código Contencioso Administrativo; y (viii) la facultad de demandar en sede judicial la decisión adoptada y las reglas para su trámite. Disposiciones éstas compatibles con la Constitución, puesto que otorgan garantías suficientes para la eficacia de las distintas prerrogativas que conforman el derecho al debido proceso, ya que permiten la publicidad de las decisiones de trámite y de fondo, el ejercicio del derecho de contradicción y defensa, la potestad de presentar pruebas y hacerlas valer dentro del trámite, al igual que la facultad para impugnar la decisión en sede jurisdiccional.

DISOLUCION Y LIQUIDACION DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Formas/**DISOLUCION Y LIQUIDACION DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-** Consecuencia

Concurren dos formas de disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos, que correlativamente lleva a la pérdida de la personería jurídica.

DISOLUCION Y LIQUIDACION DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS DE CARACTER COATIVO- Competencia/**DISOLUCION Y LIQUIDACION DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS DE CARACTER COATIVO-** Causales

La disolución y liquidación de partidos y movimientos políticos de carácter coactivo, es de competencia del Consejo Nacional Electoral CNE y procede cuando se cumplen los supuestos previstos en la Constitución, esto es, en razón de la imposición de sanciones por las faltas señaladas en el artículo 107 y 108 C.P. y desarrolladas por la norma estatutaria, o cuando se cumplen los supuestos de pérdida de representatividad democrática por no alcanzar el umbral previsto en el inciso primero del artículo 108 C.P.

DISOLUCION Y LIQUIDACION DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS DE CARACTER COATIVO-No previsión de recurso alguno a decisión administrativa del CNE no viola la Constitución ni vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia

DISOLUCION Y LIQUIDACION DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS DE CARACTER VOLUNTARIO- Competencia/**DISOLUCION Y LIQUIDACION DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS DE CARACTER VOLUNTARIO-** Causales previstas en los estatutos internos de la agrupación

La disolución y liquidación de partidos y movimientos políticos de carácter voluntario, constituye el reconocimiento a la potestad que el legislador estatutario reconoce a los partidos y movimientos políticos de decretar su disolución y liquidación, de acuerdo con las causales que le fijen la ley y, en especial, sus estatutos internos, lo que se explica por el grado de autonomía que la Carta reconoce a las agrupaciones políticas. Esta opción desarrolla la dimensión negativa de la libertad de conformar agrupaciones políticas sin limitación alguna, por lo que resulta claro que si la Carta confiere ese derecho, en él se encuentra contenida la posibilidad que sus integrantes decidan disolver y liquidar el partido o movimiento político correspondiente

DISOLUCION Y LIQUIDACION DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Destinación de activos patrimoniales remanentes

DECISION ADMINISTRATIVA DE DISOLUCION Y LIQUIDACION DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS DE CARACTER COATIVO-Susceptible de acciones judiciales subsidiarias y excepcionales

Si bien la potestad sancionatoria que ejerce el Consejo Nacional Electoral CNE, es de naturaleza disciplinaria administrativa, que implica la posibilidad de escrutinio judicial de sus decisiones, resultando procedente cuestionar ante la jurisdicción contenciosa administrativa las decisiones adoptadas por el CNE cuando consideren que son contrarias al orden jurídico, la previsión de los enunciados normativos que determina que la decisión administrativa del CNE que resuelve la disolución y liquidación de partidos y movimientos, "no tendrá recurso alguno", no implica que contra ese acto administrativo no operan las acciones contenciosas que prevea la ley ni que, en caso que se cumplan con los requisitos de procedibilidad previstos en la Constitución, la ley y la jurisprudencia de esta Corporación, también resulten aplicables acciones judiciales subsidiarias y excepcionales, como la acción de tutela.

DISOLUCION Y LIQUIDACION DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS DE CARACTER VOLUNTARIO- Improcedencia una vez iniciado proceso sancionatorio

La regla que impide la disolución, liquidación, fusión o escisión voluntaria de la agrupación política cuando ya se ha iniciado un proceso sancionatorio, es razonable y no pugna con el orden constitucional, ya que la intención del legislador estatutario es que una vez la autoridad electoral ha considerado

que existe mérito suficiente para iniciar una investigación por la comisión de las faltas previstas en el capítulo III, resulta imprescindible que esa pesquisa llegue a su fin, con el objeto que se determine con claridad la responsabilidad de la colectividad y/o sus directivos, tornando la disolución voluntaria como un fraude a la ley.

DISOLUCION ADMINISTRATIVA DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Efectos

La disolución administrativa de los partidos y movimientos políticos tiene dos efectos: en primer lugar, una vez notificada la decisión que decreta la disolución, procederá el cese inmediato de la actividad de la colectividad, reputándose inexistentes los actos posteriores; y en segundo término, se considerará fraudulenta la creación de un nuevo partido o movimiento que subrogue al que se le decretó la disolución, subrogación que se verificará a través de la conexión o similitud institucional o de miembros directivos.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Financiación del funcionamiento de partidos y movimientos políticos

El artículo 109 de la Constitución Política, consagra expresamente, que el Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley, disposición de la que se derivan cuatro consecuencias normativas: (i) que el Estado deberá obligatoria y efectivamente concurrir a la financiación de los partidos y movimientos políticos; (ii) que los recursos públicos concurrirán parcialmente a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos, estándose por ende ante un sistema mixto o combinado de financiación; (iii) que el Estado financiará a aquellos partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica; y (iv) que será el legislador el encargado de determinar la forma y modo de tal financiación estatal. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha resaltado la enorme relevancia de la financiación con recursos públicos de los partidos y movimientos políticos, así como de las campañas electorales, y ha reiterado que este tema debe ser necesariamente objeto de regulación estatutaria. La regulación de las fuentes privadas de financiación, y de la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, busca fortalecer el funcionamiento político y electoral de las organizaciones políticas, y de contera la consolidación de una verdadera democracia participativa y deliberativa, y de los principios de participación, igualdad, transparencia, pluralismo jurídico y moralidad pública, en el marco de un Estado Constitucional de Derecho, siendo de resaltar la función que cumple la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos y de las campañas electorales, en cuanto ofrece a las organizaciones políticas unas garantías mínimas para su funcionamiento político y electoral, promoviendo los principios antes mencionados.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Sistema mixto o combinado de financiación de partidos y movimientos políticos se ajusta a la Constitución

La norma establece dos fuentes básicas de financiación legal para los partidos y movimientos políticos, la financiación privada o particular, y la financiación estatal; previendo como eventuales fuentes de financiación privada: i) las cuotas de los afiliados, de conformidad con los estatutos; (ii) las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, de sus afiliados y/o de particulares; (iii) los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas; (iv) los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de las actividades que puedan realizar en relación con sus fines específicos; (v) los rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios; y (vi) las herencias o legados que reciban. En cuanto a la financiación estatal, en la medida que el artículo De otra parte, en lo que tiene que ver con la financiación estatal, el artículo prevé efectivamente la financiación estatal obligatoria, efectiva y parcial, para el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, lo que no ofrece reparo constitucional alguno.

FONDO NACIONAL DE FINANCIACION POLITICA-Distribución de la financiación estatal a partidos y movimientos políticos

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Reglas y criterios de distribución de la financiación estatal consultan principios de igualdad, transparencia y pluralismo político

La Corte ha aclarado que la Constitución, en sus distintas modificaciones, no ha establecido que la financiación estatal a través del sistema de reposición de votos deba ser para todas las organizaciones políticas y sus candidatos, sino que ha condicionado tal derecho (i) a que sea regulado por el legislador, con lo que se reitera que el tema se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa del Congreso; (ii) a que se tenga en cuenta un criterio de porcentaje de votos obtenidos, y (iii) que las reglas de reposición de votos no tienen que ser las mismas para todas las elecciones, sino que el legislador puede llegar a hacer diferencias en esta materia. Es así como del contenido del articulo 17 del Proyecto de Ley se pueden deducir los siguientes preceptos normativos: (i) consagra que el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos; (ii) determina que esta financiación se dirigirá al funcionamiento permanente de estos partidos y movimientos políticos; (iii) establece que los partidos y movimientos políticos a financiar serán aquellos que cuenten con personería jurídica; (iv) estipula que esta financiación se llevará a cabo a través del Fondo Nacional de Financiación política; (v) fija una reglas de distribución de los recursos de dicho Fondo, adoptando para ello tres criterios: (a) un criterio porcentual de

distribución, que va de un mínimo del 5%, a un máximo de un 40%; (b) un criterio de igualdad de distribución de estos porcentajes establecidos entre los partidos y movimientos políticos; y (c) un criterio relativo a las condiciones que deben cumplir los partidos y movimientos políticos para acceder a los porcentajes de financiación fijados por la norma, criterios que son de diverso tipo: a) requisitos jurídicos, como contar con personería jurídica, b) criterio de reposición de votos, a partir de un porcentaje de obtención de votación válida o de número de curules obtenidas, c) criterio de financiación de elecciones para las corporaciones públicas de elección popular tanto a nivel nacional como regional y local, esto es, para el Congreso de la República, como para las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales; d) criterio de financiación proporcional al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas; e) criterio de financiación proporcional al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.

DERECHO DE LAS MUJERES A PARTICIPAR EN LA VIDA POLITICA Y PUBLICA EN LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Promoción a partir de la determinación del número de mujeres elegidas como criterio para la financiación estatal de partidos y movimientos políticos/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-**Criterios de distribución de financiación estatal basados en mujeres y jóvenes elegidos para corporaciones públicas se ajustan a la Constitución

El legislador estatutario fijo igualmente otros criterios para la financiación estatal de partidos y movimientos políticos con personería jurídica, que resultan adecuados y válidos desde el punto de vista constitucional, tales como el número de mujeres elegidas y el número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas, criterios éstos que, en concepto de la Corte, se encuentran plenamente ajustados a la Constitución Política, en cuanto constituye un estímulo para los partidos y movimientos políticos para promover e incentivar la participación y elección efectiva de mujeres y jóvenes en las corporaciones públicas, además de que implican acciones afirmativas frente a las mujeres y jóvenes, y por tanto promueven la consecución efectiva de la igualdad real, disposiciones que para la Corte se encuentran en armonía tanto con lo dispuesto por el artículo 13 Superior, como con lo consagrado en el artículo 107 C.P., que estatuye como uno de los principios rectores de los partidos políticos la democratización de su organización y la equidad de género.

JOVEN EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Personas con edades que oscilan entre 18 y 26 años

DESTINACION DE RECURSOS DE FINANCIACION ESTATAL EN LEY ESTATUTARIA-No vulnera la autonomía de los partidos y movimientos políticos

El legislador estatutario previó en el proyecto de reforma política lo relativo a la destinación de los recursos de la financiación estatal, estipulando que se destinarán a financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos, y para algunas finalidades, tales como a) el funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales; b) la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político; c) el funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación; d) dar apoyo y asistencia a sus bancadas; e) cursos de formación y capacitación política y electoral; f) divulgación de sus programas y propuestas políticas; y g) el ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos, al igual que para financiar las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías en el proceso político, que la Corte encuentra constitucional, en cuanto determina válidamente los fines generales en los cuales deben invertirse los recursos públicos, y en las previsiones de carácter específico que resultan incompatibles con el grado de autonomía de los partidos y movimientos políticos ya que: (i) la enumeración que hace el legislador estatutario es apenas indicativa y refiere a aspectos con determinado grado de generalidad; (ii) cada una de estas finalidades responde a fines constitucionalmente valiosos que guardan relación de correspondencia con los principios superiores que gobiernan la organización y funcionamiento de partidos y movimientos políticos; y (iii) no puede perderse de vista que los recursos mencionados son de naturaleza pública, lo que permite que el legislador estatutario pueda fijar una regulación más específica sobre su utilización, en especial con el fin de hacerla compatible con los propósitos y objetivos que la Constitución impone a las agrupaciones políticas.

PRESUPUESTOS DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Obligaciones de debate y aprobación democrática, e información pública conforme a reglamentación del Consejo Nacional Electoral

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Rendición pública de cuentas

FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Aplicación extensiva de financiación estatal a candidatos de partidos y movimientos sin personería jurídica

El artículo 109 de la Constitución Política prevé que las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales, con lo que se extiende la financiación estatal para el caso de las campañas políticas, a los candidatos avalados tanto por los partidos y movimientos con

personería jurídica, como por grupo significativo de ciudadanos, de los cuales no se exige expresamente por la norma superior que cuenten con personería jurídica, con lo que, para la Sala, se busca hacer efectivos los principios que informan la democracia, en el contexto del estado constitucional, así como el funcionamiento político y electoral de las organizaciones políticas, ofreciendo unas garantías mínimas para la concreción de la igualdad, transparencia y pluralismo político.

FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES-Sistema mixto o combinado de fuentes

En el proyecto de ley estatutaria el legislador establece las fuentes de financiación que podrán utilizar los candidatos tanto de los partidos y movimientos políticos como de grupos significativos de ciudadanos, que se encuentren inscritos a cargos o corporaciones de elección popular, precisando como fuentes legales de financiación privada, cinco posibilidades: (i) los recursos propios de origen privado destinados por los partidos y movimientos políticos para financiar las campañas electorales en las que participen; (ii) los créditos o aportes provenientes de los propios candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad; (iii) las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares; (iv) los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas; y (v) los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, y la financiación estatal parcial, de conformidad con las reglas previstas en el propio proyecto de ley estatutaria, determinando el legislador estatutario lo concerniente a los porcentajes de votación requeridos para acceder a la financiación estatal, los límites a la financiación privada, las reglas para la administración y presentación de informes y las prohibiciones respecto de fuentes ilegales o ilícitas de financiación privada

FINANCIACION ESTATAL DE CAMPAÑAS ELECTORALES- Parcial, obligatoria y efectiva sujeta a reglas

Al analizar la evolución del texto constitucional en materia de financiación de las campañas electorales de las organizaciones políticas, se colige que ha permanecido en las diferentes reformas constitucionales y en la jurisprudencia de la Corte las reglas relativas a que la financiación parcial, obligatoria y efectiva del Estado, que procede: (i) de conformidad con la regulación establecida por el legislador; (ii) con un criterio que tenga en cuenta el porcentaje de votos obtenidos; y (iii) permitiendo diferencias al momento de determinar las reglas relativas a cada tipo de elección. En estas condiciones, el artículo 21 del proyecto de ley estatutaria establece que la financiación estatal de las campañas electorales para los partidos y movimientos políticos y los grupos de ciudadanos, se hará mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, y señala los porcentajes de votación requeridos para acceder a la financiación, tanto en

las elecciones para corporaciones públicas que se fija en el cincuenta por ciento (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación; como para gobernadores y alcaldes, que se establece en el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección; previendo un incremento anual en el valor de reposición por voto válido obtenido por cada candidato o lista con base en los costos reales de las campañas en cada circunscripción y los estudios periódicos sobre necesidades reales de financiación que se realicen

FINANCIACION ESTATAL PREVIA EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Procedencia/**FINANCIACION ESTATAL PREVIA EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-**Compatible con el sistema de reposición de votos

La regulación prevista en el artículo 109 constitucional permite advertir que el tema de la financiación estatal previa a las elecciones, es una de las reformas que se pueden considerar como modificaciones relevantes y significativas en el Acto Legislativo 1 de 2009, en que se consagraron reglas nuevas para el reconocimiento y pago de anticipos de la financiación estatal de las campañas electorales que dio lugar a una financiación más igualitaria a partir del método de financiación previa o anticipos, conservando sin embargo el sistema de reposición de votos, de manera que estos dos métodos de financiación combinados dan lugar a un sistema mixto de financiación, en donde el método de reposición de votos no es incompatible con la entrega de un porcentaje previo mínimo igualitario para todos los participantes en una campaña electoral antes de la elección, habiendo encontrado esta Corporación, que el sistema de financiación previa, favorece el principio de igualdad, y favorece sobre todo a las organizaciones políticas pequeñas o minoritarias, por cuanto la financiación es previa e igualitaria para todos ellos, sin perjuicio de que posteriormente a la elección se realice el descuento respectivo relativo al porcentaje de votación obtenido, o la devolución del dinero, según el caso, favoreciendo asimismo los principios de transparencia, igualdad y pluralismo jurídico.

FINANCIACION ESTATAL DE CAMPAÑAS ELECTORALES-Procedencia, cuantía y condiciones de anticipos

FINANCIACION ESTATAL DE CAMPAÑAS ELECTORALES DE AGRUPACIONES POLITICAS-Anticipos descontables/**FINANCIACION ESTATAL DE CAMPAÑAS PRESIDENCALES-**Anticipos no descontables, condicionados a la previa fijación de requisitos por el Consejo Nacional Electoral

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Exigencia de póliza o garantía para asegurar devolución del anticipo/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA**

POLITICA-Circunstancias en que se hacen efectivas las pólizas o garantías por anticipos

En relación con el tema de constitución de pólizas o garantías para respaldar la financiación pública previa de las campañas electorales, la jurisprudencia de la Corte ha estimado que dicha exigencia resulta razonable, amén de constituir formas legítimas de recuperar el dinero estatal cuando no se puedan hacer efectivas las deducciones o devoluciones del valor del anticipo, por cuanto garantiza que el Estado tenga, como primera opción, la facultad de repetir judicialmente contra el partido o movimiento político que avaló el candidato, siendo dicho anticipo deducible de la financiación que le correspondiere al partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos por concepto de reposición de gastos de campaña, precaviéndose los eventos y condiciones en que se harían efectivas las respectivas pólizas o garantías, esto es en caso de que no se pague en término la devolución del valor del anticipo, o de que no se pague la diferencia entre el mayor valor del anticipo y el menor valor de la financiación estatal.

AUTORIZACION DE FINANCIACION PRIVADA DE CONSULTAS Y CAMPAÑAS ELECTORALES DE AGRUPACIONES POLITICAS-Excepcionalidad y condiciones de procedencia

El proyecto de ley estatutaria prevé una autorización de financiación privada para los partidos y movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, previendo que (i) en caso de que se haga efectiva la devolución del valor del anticipo, por no tener derecho a la financiación estatal, estos podrán financiar los gastos pendientes de pago mediante financiación privada; (ii) que esta autorización se condiciona a que la financiación privada se dé dentro de los montos señalados para la correspondiente elección; y que (iii) igualmente se condiciona, a que exista previa autorización por parte del Consejo Nacional Electoral.

FINANCIACION PRIVADA DE CAMPAÑAS ELECTORALES DE AGRUPACIONES POLITICAS-Fijación de límites por el legislador estatutario es razonable y responde a fines constitucionalmente valiosos/**FINANCIACION PRIVADA DE CAMPAÑAS ELECTORALES DE AGRUPACIONES POLITICAS-**Tratamiento tributario a condonación de créditos

El Proyecto de ley estatutaria de reforma política regula lo concerniente a los límites a la financiación privada para los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos, candidatos o campañas, previendo el monto máximo de créditos o recursos originados en fuentes de financiación privada y limitando los recaudos por contribuciones y donaciones individuales que se puedan realizar en la respectiva campaña. Asimismo fija reglas respecto del límite de la financiación cuya fuente sean los recursos propios del candidato, del cónyuge, compañero permanente o parientes hasta el cuarto grado de

consanguinidad, y adopta medidas respecto de la cancelación de obligaciones pendientes de pago por parte de los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, estipulando que (i) estas obligaciones se podrán pagar previa autorización del Consejo Nacional Electoral; (ii) mediante la condonación parcial de créditos, o con recursos originados en fuentes de financiación privada, siempre y cuando se respeten los límites individuales señalados en esa disposición; y (iii) que tales condonaciones, aportes o contribuciones no tendrán el carácter de donaciones ni los beneficios tributarios reconocidos en la ley para este tipo de donaciones. Regulación ésta que respeta los mandatos de orden superior, toda vez que la limitación a las contribuciones privadas las ejecuta el propio legislador y dicha limitación se establece a través de reglas y criterios que para tales efectos determine la ley.

FINANCIACION PRIVADA DE CAMPAÑAS ELECTORALES DE AGRUPACIONES POLITICAS-Fines e importancia de su limitación

En cuanto a la importancia que reviste el establecimiento de topes máximos de los aportes de particulares en la financiación de campañas electorales, ya la Corte se ha pronunciado, precisando que con estas medidas el Constituyente y el legislador pretenden blindar las campañas y contiendas electorales frente a las presiones indebidas de grupos económicos de poder o intereses personalistas que puedan tener los colaboradores o contribuidores de la financiación privada, así como evitar cierto tipo de inhabilidades, siendo la finalidad última del mandato constitucional y del desarrollo legal de las medidas limitantes de la financiación privada, la preservación de los principios fundantes de la democracia constitucional, protegiendo la formación verdaderamente democrática de la voluntad popular, además de garantizar los principios de igualdad, transparencia y pluralismo político en las contiendas políticas y electorales.

GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES DE AGRUPACIONES POLITICAS EN PROYECTO DE REFORMA POLITICA-Límites garantizan principios de igualdad, transparencia y pluralismo político/**GASTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES DE AGRUPACIONES POLITICAS-**Pérdida de la investidura o del cargo como consecuencia de la violación de topes o límites/**PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN CAMPAÑAS ELECTORALES-**Concreción en el límite de gastos

Esta Corte se ha pronunciado de manera reiterada en relación con los límites a los montos de los gastos que las organizaciones políticas pueden realizar en el desarrollo de las contiendas políticas y electorales y sobre la importancia de esta limitación para la garantía de los principios de transparencia, igualdad y pluralismo político, por lo que considera que la regulación prevista en el proyecto, relativa a los límites de gastos de las campañas electorales de los partidos, movimientos y grupos significativos de

ciudadanos, lo hace de una manera razonable y proporcional, utilizando criterios que garantizan la igualdad, la transparencia, el pluralismo político y la moralidad pública, además de otorgar competencia al Consejo Nacional Electoral para establecer estos límites. En cuanto al tema relativo a las sanciones por la violación de topes o límites de gastos o financiación de las campañas políticas y electorales, la Corte también se ha pronunciado encontrando que el establecimiento de sanciones para el candidato o el partido político por incumplimiento del monto de recursos de una campaña electoral o del deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones, es válido constitucionalmente y se origina en la concreción del principio de transparencia. De ahí que las sanciones previstas por el Legislador por incumplimiento de los montos máximos de gastos en las campañas resulta plenamente constitucional y constituye un claro desarrollo del expreso mando constitucional, contenido en el artículo 109 Superior. En todo caso, estas sanciones, deberán adoptarse con plena garantía de los principios, valores y derechos constitucionales, tales como el respeto del debido proceso, entre otros derechos, así como ser razonables y proporcionales.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Designación del gerente de campaña/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-**Funciones **y** responsabilidades del gerente de campaña/**SUPERINTENDENCIA FINANCIERA-**Régimen especial de control y vigilancia de cuentas bancarias de campañas políticas

El Proyecto de Ley de reforma política prevé medidas en relación con la administración de los recursos de las campañas electorales, originadas en fuentes de financiación privada por parte de gerentes cuya designación se llevará a cabo por los candidatos a los cargos uninominales y a las corporaciones públicas cuando se trate de listas con voto preferente, y en los casos de listas cerradas, de común acuerdo por los candidatos o, en su defecto, por el partido, movimiento o comité promotor del grupo significativo de ciudadanos; así como los contenidos y términos para la presentación de informes. Estipula que el gerente de campaña recibirá y administrará los recursos en dinero a través de una cuenta única y de subcuentas en una entidad financiera legalmente autorizada, y consagra la exención del impuesto a las transacciones bancarias para estas cuentas, al igual que el establecimiento de un régimen especial de control y vigilancia administrativa al manejo de estas cuentas, por parte de la Superintendencia Financiera con el fin de garantizar la transparencia en el manejo de las mismas; medidas todas éstas que para la Sala son un claro desarrollo del contenido del precepto superior del artículo 109 C.P. y se ajustan plenamente a las reglas jurisprudenciales fijadas en los pronunciamientos de esta Corte.

IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS-Exención en cuentas de campañas electorales/**LIBERTAD DE**

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

En relación con la adopción de medidas tributarias como las exenciones de impuestos que si bien pueden entenderse como una forma de financiamiento público indirecto o como un subsidio público para cubrir los costos de las campañas electorales, como parte del desarrollo del mandato constitucional de financiación preponderantemente estatal, la Corte ha manifestado que en todo caso estas exenciones deben establecerse observando el principio de legalidad del tributo, que implica que sólo el Congreso puede establecer los impuestos y las exenciones a los mismos, de manera que, se puede eximir de impuestos a las campañas electorales, si se hace en condiciones de igualdad y por el legislador.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Designación de auditores que certifiquen la administración de recursos de la campaña/**AUDITORIAS DE CAMPAÑAS POLITICAS EN LEY ESTATUTARIA-**Complementan el control fiscal de la Contraloría General de la República

Respecto del sistema de control interno de los partidos que desemboca en la presentación de informes de ingresos ante el Consejo Nacional Electoral, resulta importante señalar que las auditorías previstas se llevarán a cabo sin perjuicio del control y vigilancia que desde luego le corresponde al Consejo Nacional Electoral, ni del control fiscal que le corresponde a la Contraloría General de la Republica.

FINANCIACION PROHIBIDA DE AGRUPACIONES POLITICAS EN PROYECTO DE REFORMA POLITICA- proscripción de fuentes garantiza transparencia, igualdad, pluralidad política y moralidad pública

El artículo 27 del proyecto de ley estatutaria de reforma política contiene disposiciones relativas a la financiación prohibida para los partidos, movimientos políticos y campañas electorales, de manera que proscribe siete fuentes de financiación: (i) la financiación que provenga, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales; (ii) la financiación que se derive de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público; (iii) las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio; (iv) las contribuciones anónimas; (v) las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación

democrática y de lesa humanidad; (vi) las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo 25 del Proyecto de Ley; y (vii) las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar. Estas disposiciones relativas a la financiación prohibida para partidos, movimientos políticos con personería jurídica, y grupos significativos de ciudadanos, no solo no son contrarias a la Constitución Política sino que disponen un claro desarrollo de las contenidas en el artículo 109 Superior, además de constituir un requisito sine qua non para la garantía del principio de transparencia en materia electoral y hace efectivos los principios de igualdad y pluralismo político.

DERECHO A PARTICIPAR EN LA CONFORMACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLITICO/DERECHO DE POSTULACION EN REFORMA POLITICA-Ejercicio por agrupaciones políticas con y sin personería jurídica/**AGRUPACIONES POLITICAS-**Deberes que impone la inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular/**AGRUPACIONES POLITICAS CON DERECHO DE POSTULACION-**Verificación de requisitos de elegibilidad de candidatos que respalden a cargos uninominales y de corporaciones públicas

Si bien todos los ciudadanos son titulares del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y dentro de ese ámbito, de los derechos a ser elegidos y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, estos derechos no son absolutos, siendo posible someterlos a limitaciones que propugnen por la defensa y garantía del interés general, y aseguren un comportamiento acorde con los supremos intereses que les corresponde gestionar a quienes se encuentren al servicio del Estado, lo que unido al reconocimiento del derecho de postulación que la Constitución reconoce a partidos, movimientos políticos y agrupaciones con y sin personería jurídica, conlleva a que la verificación de los requisitos de elegibilidad y la constatación de la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades en los candidatos a cargos uninominales y corporaciones de elección popular sea una responsabilidad que reposa en todas las agrupaciones con derecho de postulación. Así pues, el deber de verificación de requisitos y calidades, así como de constatación acerca de la inexistencia de inhabilidades e incompatibilidades en los candidatos a cargos uninominales y de corporaciones de elección popular, constituyen requerimientos exigibles a cualquier partido, movimiento político, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos que ejerza el derecho

de postulación. Se trata de presupuestos inexcusables vinculados al derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, que persiguen importantes fines constitucionales, como los de garantizar la transparencia, objetividad y moralidad en el ejercicio de la función pública.

AGRUPACIONES POLITICAS-Personería jurídica no es presupuesto para la postulación de candidatos

DERECHO DE POSTULACION EN REFORMA POLITICA-Régimen diferencial de su ejercicio por agrupaciones con y sin personería jurídica no vulneran la Constitución

La propia Constitución demarcó un régimen diferencial para el ejercicio del derecho de postulación por parte de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, frente a otras agrupaciones como los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, ya que los primeros pueden presentar sus candidatos contando con el aval del representante legal de la agrupación o su delegado, en tanto que en relación con los movimientos sociales o los grupos significativos de ciudadanos, la ley puede establecer requisitos orientados a garantizar la seriedad de las inscripciones, siempre y cuando se trate de exigencias que sean "razonables, de acuerdo a los mínimos históricamente sostenibles en un momento dado, y que no obstaculicen el libre ejercicio de los derechos políticos", de tal manera que no vulneren el principio de igualdad.

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS CON PERSONERIA JURIDICA-Escogencia e inscripción de candidatos/**PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS CON PERSONERIA JURIDICA-**Derecho de postulación no opera para elección de congresistas por circunscripciones especiales de minorías étnicas

GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS SIN PERSONERIA JURIDICA-Inscripción de candidatos

AGRUPACIONES POLITICAS-Procedimientos para la escogencia e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular se avienen a la Constitución

En lo que se refiere a los procedimientos previsto para la escogencia e inscripción de candidatos de partidos y movimientos políticos con personería jurídica, con sujeción a los procedimientos democráticos y de conformidad con los estatutos de la respectiva agrupación política, reafirma el principio de autonomía de las agrupaciones políticas y constituye así mismo una exigencia de los principios de democracia participativa y de legalidad que deben orientar el proceso interno de selección de los nombres que propondrán al electorado; en tanto que para la inscripción no se exige requisito adicional distinto al aval del representante legal de la colectividad, o de su delegado.

En lo que se refiere al procedimiento establecido en la norma estatutaria para la inscripción de candidatos postulados por grupos significativos de ciudadanos, además del respaldo popular, acreditado mediante la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista, es preciso seguir un procedimiento consistente en que: (i) la inscripción debe efectuarse por un comité conformado por tres ciudadanos, el cual debe registrarse ante la autoridad electoral correspondiente; (ii) este registro debe efectuarse cuando menos con un mes de antelación a la fecha prevista para el cierre de la inscripción respectiva, y en todo caso, antes del proceso de recolección de firmas; y (iii) los formularios de recolección de firmas deben contener tanto las fotos de los integrantes del comité, como las de los candidatos a inscribir, siendo del caso aclarar que se trata de unos requisitos exigibles a los grupos significativos de ciudadanos que no hubieren obtenido la personería jurídica; requisitos éstos que la Corte no encuentra desproporcionados o irrazonables, comoquiera que están orientados a cumplir propósitos y finalidades legítimas como la seriedad la inscripción, reemplazar el aval y el presupuesto de representatividad establecido como requisito para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y rodear de seriedad y transparencia la postulación sin que constituyan exigencias excesivas o desproporcionadas que obstaculicen el ejercicio de los derechos políticos

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Rasgos que la caracterizan

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Presupuestos para su configuración

De acuerdo con la jurisprudencia de esta corporación se presenta una omisión legislativa relativa cuando el legislador regula una materia de manera parcial, insuficiente o incompleta, omitiendo una condición, un sujeto destinatario, un ingrediente esencial o algún supuesto que, en atención a los contenidos superiores del ordenamiento, debería formar parte de la disciplina legal o de la materia normativa. En esta hipótesis, el juicio se suscita en torno a un texto legal que se reputa incompleto en su concepción, y que puede ser cotejado con la Carta, por resultar arbitrario, inequitativo o discriminatorio en perjuicio de ciertas garantías constitucionales como la igualdad y el debido proceso.

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA EN LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Configuración al no establecer un procedimiento de inscripción para movimientos sociales y otras agrupaciones políticas con derecho de postulación pero sin personería jurídica/**SENTENCIA INTEGRADORA POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-**Procedencia

Si bien el legislador estatutario dispuso el procedimiento para la inscripción de candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, al igual que de los grupos significativos de ciudadanos que no cuentan con personería jurídica; omitió establecer un procedimiento de

inscripción para movimientos sociales y otras agrupaciones políticas con derecho de postulación que no cuenten con personería jurídica, las que se hallarían en la misma situación de los grupos significativos de ciudadanos que no hayan obtenido tal reconocimiento, por lo que efectivamente el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, en la regulación de los procedimientos que se deben aplicar a los partidos, movimientos políticos y movimientos sociales, que no cuentan con personería jurídica, para la inscripción de candidatos, omisión esta que resulta inconstitucional por lo que para corregirla la Corte declarará la exequibilidad del inciso cuarto del artículo 28 del Proyecto de Ley Estatutaria bajo revisión, en el entendido de que el procedimiento allí previsto le será aplicable también a los partidos, movimientos políticos y movimientos sociales con derecho de postulación, que no tengan personería jurídica reconocida.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular

CIRCUNSCRIPCION ESPECIAL DE MINORIAS ETNICAS- Postulación de candidatos al Congreso por agrupaciones políticas de carácter minoritario

El proyecto de ley estatutaria contiene una disposición que limita la potestad que tienen los partidos y movimientos políticos con personería jurídica de inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, en cuanto les prohíbe inscribir candidatos a Senado y Cámara de Representantes por las circunscripciones especiales de minorías étnicas, habiéndose concluido que el legislador está facultado para limitar el derecho de los partidos y movimientos políticos a postular candidatos a cargos de elección popular, siempre que se verifique que los requisitos impuestos para hacerlo sean razonables y siempre que no obstaculicen en un alto grado el ejercicio de los derechos políticos individuales. Para la Corte la limitación contenida en la disposición, es una decisión que cabe razonablemente dentro del ámbito discrecional del legislador estatutario toda vez que se trata de un mecanismo destinado a garantizar un bien constitucionalmente valioso, como lo es que las comunidades étnicas estén efectivamente representadas en las corporaciones públicas del orden nacional, pues no solo quien se postula debe ser un representante y miembro de grupos étnicos sino que también debe estar avalado políticamente por organizaciones propias de las comunidades étnicas. Además, la medida es razonable, pues no limita de manera excesiva la facultad que tienen los partidos y movimientos con personería jurídica de presentar candidatos a cargos de elección popular, comoquiera que pueden hacerlo por la circunscripción ordinaria, por la circunscr0ipción internacional de la Cámara de Representantes y por la circunscripción de minorías políticas, esta última en caso de que la ley así lo regule.

VOTO-Atributos

VOTO EN BLANCO-Regulación constituye una opción legítima de los sufragantes

VOTO EN BLANCO-Significado/**VOTO EN BLANCO-**Validez/**VOTO EN BLANCO-**Protección/**VOTO EN BLANCO EN PROCESOS ELECTORALES-**Implicaciones

En el sistema de participación política previsto en la Constitución, el voto en blanco constituye una valiosa expresión del disenso con efectos políticos a través del cual se promueve la protección de la libertad del elector y como consecuencia de este reconocimiento la misma Constitución le adscribe una incidencia decisiva en procesos electorales orientados a proveer cargos unipersonales y de corporaciones públicas de elección popular, tal como lo establece el parágrafo 1º del artículo 258 de la Constitución que precisa que "[d]eberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría; y tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas, no se podrá presentar a las nuevas elecciones la lista que no haya alcanzado el umbral".

VOTO EN BLANCO EN MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Improcedencia/**VOTO EN BLANCO EN REFERENDO-**Improcedencia/**VOTO EN BLANCO EN PLEBISCITO-**Improcedencia

La jurisprudencia de esta corporación, al interpretar el Texto Superior y la Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana, ha considerado contraria a la Constitución la inclusión del voto en blanco como una de las opciones posibles en el referendo constitucional a través del cual se provoca el apoyo o el rechazo de la reforma propuesta, con exclusión de una alternativa distinta; lo mismo ocurre con el plebiscito, mecanismo mediante el cual el Presidente de la República convoca al pueblo para que manifieste si "apoya o rechaza" una determinada decisión del ejecutivo; circunstancias que se harían extensivas a todos aquellos mecanismos de participación ciudadana caracterizados por admitir únicamente una manifestación de apoyo o de rechazo, una respuesta positiva o negativa. De este modo, la decisión legislativa de introducir la posibilidad de promover el voto en blanco en campañas de referendo, de plebiscito o de otros mecanismos de participación ciudadana que admitan solamente manifestaciones de apoyo o rechazo vulnera la libertad del elector y contraviene la esencia y naturaleza misma de estas instituciones democráticas.

PROMOCION DEL VOTO EN BLANCO EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-No cobija

mecanismos de participación que sólo admitan manifestaciones de apoyo o rechazo

PROMOTORES DEL VOTO EN BLANCO EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Ejercicio/**PROMOTORES DEL VOTO EN BLANCO EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-**Inscripción y reconocimiento

PROMOTORES DEL VOTO EN BLANCO EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Derechos y garantías

El proyecto de ley estatutaria prevé una disposición de cuyo contenido se derivan diversas circunstancias como que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco deberán inscribirse ante la respectiva autoridad electoral competente para recibir la inscripción, y se les reconocerá los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, al igual que la posibilidad de la promoción del voto en blanco a través de comités independientes que también deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente y a los que igualmente se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto previamente fijado por el Consejo Nacional Electoral.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Importancia/**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL-**Elementos

La jurisprudencia constitucional ha distinguido entre distintas categorías conceptuales que delimitan el alcance de la cosa juzgada constitucional, en aras de garantizar tanto el objetivo de seguridad jurídica que tiene la cosa juzgada como las garantías ciudadanas propias del proceso de constitucionalidad, al igual que las necesidades de cambio y evolución del ordenamiento jurídico, y ha considerado que el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, de carácter material, opera tanto en sentido estricto como amplio, siendo el primero de interés para el presente análisis, y que obliga a que la nueva decisión se esté a lo resuelto en un fallo anterior cuando: (i) una norma haya sido declarada inexequible por razones de fondo, lo que obliga a revisar la ratio decidendi del fallo correspondiente; (ii) que la disposición objeto de estudio tenga un contenido normativo similar a la disposición inconstitucional, teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se inscribe la norma examinada; y (iii) que subsistan las normas constitucionales que sirvieron de parámetro de control en la sentencia que declaró la inexequibilidad de la norma reproducida.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL-Inexistencia por modificación de normas constitucionales

En el presente caso, se analiza una norma relacionada con la participación de las mujeres en la conformación de las listas de candidatos a las diferentes corporaciones de elección popular cuando se vayan a elegir cinco o más curules, o las que se sometan a consulta, fijando un umbral mínimo del 30% de mujeres, enunciado similar al contenido en el inciso segundo del artículo 14 de la ley de cuotas declarado inexequible en su integridad por esta Corporación mediante sentencia C-371/00. No obstante al examinar los presupuestos para predicar la configuración de la cosa juzgada constitucional, encuentra la Corte que el parámetro constitucional ha sufrido significativas transformaciones, como la referida a la concepción de la autonomía de los partidos y movimientos políticos, sustancialmente modificada a partir de las reformas introducidas por los actos legislativos 1º de 2003 y 1º de 2009 que eliminó la prohibición impuesta al legislador para intervenir en su organización interna y redujo sustancialmente el nivel de autonomía y discrecionalidad con que venían actuando los partidos y movimientos políticos. En razón de este cambio en el marco constitucional, el análisis de constitucionalidad de la disposición que ahora se examina no está atado a las consecuencias de la sentencias C-371 de 2000, y no habiendo cosa juzgada constitucional su estudio se efectúa sobre un nuevo marco constitucional.

ACCIONES AFIRMATIVAS-Concepto/**ACCIONES AFIRMATIVAS-**Finalidad

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE PREVE PARTICIPACION POLITICA DE MUJERES EN CARGOS DE ELECCION POPULAR-Cuota mínima del treinta por ciento en listas para corporaciones públicas/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE PARTICIPACION POLITICA DE MUJERES EN CARGOS DE ELECCION POPULAR-**Cuota mínima sujeta a la elección de cinco o más curules para corporaciones públicas/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-**Cuota mínima de participación política de población femenina promueven la igualdad real y efectiva y desarrolla los principios democrático y de equidad de género

El proyecto de ley estatutaria contempla una cuota de representación política, cuyo propósito es garantizar una composición más equilibrada de las listas para proveer cargos de elección popular, estableciendo que un porcentaje mínimo correspondiente a un 30% debe estar conformado por un grupo considerado tradicionalmente como discriminado, lo que se traduce en una acción afirmativa que corrige el déficit tradicional de participación política y de acceso de las mujeres a la institución parlamentaria. Para la Corte, la medida promueve así el cumplimiento de varios mandatos constitucionales y normas internacionales de derechos humanos que

consagran y desarrollan la igualdad entre hombres y mujeres, pues promueve la igualdad real y efectiva, contribuye a incrementar los niveles de participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración, a la vez que propende por la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, en el ámbito específico de la participación política y desarrolla los principios democrático y de equidad de género, como ejes rectores de la organización de los partidos y movimientos políticos.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE PREVE PARTICIPACION POLITICA DE MUJERES EN CARGOS DE ELECCION POPULAR-Carácter incluyente en temas de género/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE PREVE PARTICIPACION POLITICA DE MUJERES EN CARGOS DE ELECCION POPULAR-**Cuota de participación en listas para corporaciones públicas no excluye otras modalidades de identidad sexual

Considera la Corte importante aclarar que la distinción de género hecha por el legislador estatutaria, que distingue entre hombres y mujeres, es válida en tanto sirve de fundamento para garantizar la igualdad de oportunidades y de acceso al poder político para éstas; pero ello no significa, en modo alguno, que esa válida alternativa sea incompatible con la inclusión en la representación democrática de otras modalidades de identidad sexual, pues este mandato es corolario propio del principio de pluralismo, rector de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, el cual incorpora como mandato la inclusión de las minorías, entre ellas las de definición sexual.

DERECHO DE POSTULACION DE AGRUPACIONES POLITICAS-Carácter universal de la exigencia de listas y candidatos únicos

La jurisprudencia de esta corporación ha destacado el carácter universal de la exigencia constitucional que se aplica no sólo a los partidos y movimientos políticos, sino a todas las organizaciones a las que la Carta les concedió el derecho de postular candidatos a los cargos públicos de elección popular, como es la de presentar listas y candidatos únicos, que implica que los candidatos inscritos por un partido, movimiento político, grupo significativo de ciudadanos o coalición, no pueden hacer parte de más de una lista, ni presentarse a un cargo uninominal por más de una organización política. La violación de esta exigencia constitucional puede comportar válidamente sanciones como la nulidad o la revocatoria de la inscripción.

COALICIONES-Definición/**COALICIONES-**Configuración/**DERECHO DE POSTULACION POR COALICIONES-**Ejercicio/**DERECHO DE POSTULACION POR COALICIONES-**Candidatos únicos a cargos uninominales

Las coaliciones constituyen mecanismos estratégicos que cuentan con el aval constitucional, comoquiera que constituyen una expresión del libre ejercicio del derecho de participación y de postulación política. Están conformadas por partidos y movimientos políticos con personería jurídica, entre sí, y/o con grupos significativos de ciudadanos, que ejercitan su derecho de postulación mediante la escogencia de un único candidato de la coalición para cargos uninominales, que será el único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella.

ACUERDO DE COALICION-Contenido/**ACUERDO DE COALICION-**Carácter vinculante y obligaciones que crea/**ACUERDO DE COALICION-**Consecuencias de su inobservancia

El establecimiento de unos acuerdos básicos entre los partidos y movimientos políticos concurrentes, sobre aspectos fundamentales de la asociación estratégica establecida en el que se fijan reglas que regirán la coalición, tales como: el mecanismo mediante el cual se efectuará la designación del candidato, el programa que va a presentar, los medios de financiación de la campaña, la forma de distribución de la reposición estatal de gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna, al igual que determinará el mecanismo mediante el cual formarán la terna, en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido, constituye un desarrollo de la libertad organizativa interna de los partidos y movimientos políticos en el marco de la autonomía que les reconoce la Constitución y el carácter vinculante del acuerdo, que obliga a los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y a los promotores de los grupos significativos de ciudadanos, es un predicado del principio de autonomía de los movimientos y partidos políticos, así como garantía de seriedad de este tipo de consensos estratégicos protegidos por la Constitución.

CANDIDATO DE COALICION-Carácter único y agrupaciones que representa

El candidato de la coalición no sólo representa a las agrupaciones que la conforman, sino también a los partidos y movimientos políticos que, aunque no participen en la coalición, decidan adherir o apoyar al candidato

CANDIDATO DE COALICION EN CAMPAÑAS PRESIDENCIALES-Efectos del apoyo público de partidos y movimiento políticos no coaligados

GOBERNADOR-Competencia y procedimiento para nombrar reemplazo por faltas absolutas y temporales/**GOBERNADOR-**Procedimiento de reemplazo por faltas absolutas debe armonizarse con lo previsto en el artículo 303 de la Constitución

INHABILIDADES-Definición/**INHABILIDADES-**Límites del legislador en su determinación

ALCALDE-Competencia y procedimiento para nombrar reemplazo por faltas absolutas y temporales/**ALCALDE-**Procedimiento de reemplazo por faltas absolutas debe armonizarse con lo previsto en el artículo 314 de la Constitución

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Exequibilidad condicionada de remisión normativa a régimen de inhabilidades de gobernador y alcalde encargados

Si bien la jurisprudencia constitucional ha reconocido el amplio margen de configuración del legislador legislativa en materia inhabilidades, estando sujeto solo a las disposiciones previstas en la Carta sobre esta materia, así como a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en el presente caso, el legislador estatutario, a través del mecanismo de remisión normativa, previó un régimen particular de inhabilidades para aquellos ciudadanos que sean encargados de los cargos de gobernador o alcalde, ante su falta absoluta, opción que encuadra en el margen de configuración normativa antes aludido, resultando la disposición razonable. Sin embargo, la Corte advierte que a pesar de la exequibilidad general de la disposición, su constitucionalidad debe ser condicionada en un aspecto interpretativo, por lo que declarará la exequibilidad de la norma del Proyecto de Ley Estatuaria objeto de revisión, en el entendido que el régimen de inhabilidades para los servidores públicos de elección popular referido en el inciso final del parágrafo 3º, no será superior al establecido para los congresistas en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-No desconocimiento en norma que establece períodos y plazos de inscripción de candidatos a cargos uninominales y corporaciones públicas de elección popular

La jurisprudencia de esta Corte ha precisado que las materias que constituyen regulación de los procesos electorales están sometidas a reserva de ley estatutaria, no sólo en lo que tiene que ver con aspectos de contenido sustancial, sino también en lo relacionado con todos aquellos parámetros o presupuestos permanentes para el ejercicio adecuado del derecho de participación por parte de los ciudadanos, y ha indicado que forma parte de la potestad de configuración del legislador estatutario el señalar mecanismos y plazos relacionados con las distintas etapas del proceso electoral. De ahí que no ofrece reparo de constitucionalidad las disposiciones que se limitan a establecer períodos y plazos de inscripción de candidatos para las distintas contiendas electorales, ya sean únicas, de repetición o complementarias, como tampoco el precepto que fija el plazo y la oportunidad para la correspondiente votación.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Vulnera la Constitución norma que varía la mayoría requerida para asignar poder invalidante al voto en blanco/**PODER**

INVALIDANTE DEL VOTO EN BLANCO-Requisitos de mayoría absoluta

El proyecto de reforma política contiene una norma estatutaria que aparentemente replica el mandato constitucional según el cual debe repetirse, por una sola vez, las votaciones que se realicen para elegir alcaldes, gobernadores, presidente de la república en primera vuelta o miembros de las corporaciones públicas cuando el voto en blanco adquiera amplias proporciones. Sin embargo, la norma contempla una regulación distinta sobre la mayoría requerida para que el voto en blanco tenga poder invalidante, a la establecida en el Acto Legislativo 1º de 2009, que modificó el parágrafo primero del artículo 258 de la Constitución que ordena la repetición de la votación por una sola vez, "cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría"; en tanto que en la norma examinada se dispone que la repetición de la elección deba llevarse a cabo "cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación". Se evidencia que se trata de estándares muy distintos para la cuantificación de la mayoría que debe obtener el voto en blanco con poder invalidante, pues mientras la norma constitucional impone una mayoría absoluta, el proyecto de ley estatutaria reduce el presupuesto a una minoría simple, en clara vulneración de la norma constitucional, por lo que se declarará inexequible.

INSCRIPCION DE CANDIDATOS A CARGOS UNINOMINALES Y CORPORACIONES PUBLICAS DE ELECCION POPULAR- Períodos y plazos

MODIFICACION DE INSCRIPCION DE CANDIDATOS A CARGOS UNINOMINALES Y CORPORACIONES PUBLICAS- Eventos de ocurrencia/**MODIFICACION DE INSCRIPCION DE CANDIDATOS A CARGOS UNINOMINALES Y CORPORACIONES PUBLICAS-**Plazos, condiciones y requisitos

La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado conveniente y razonable que se permita la modificación de la inscripción de listas para cargos y corporaciones de elección popular, siempre y cuando se respeten algunos criterios básicos, tales como: (i) que se establezca un término para llevar a cabo la modificación; (ii) que se cumpla con la obligación constitucional de presentar listas y candidatos únicos; y (iii) que se preserve el derecho a la titularidad, en el sentido que sea la misma organización política que presentó la lista que la modifique. El artículo objeto de examen no presenta reparos de constitucionalidad, toda vez que en desarrollo de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, enuncia unos eventos en los cuales razonablemente es posible admitir una modificación reglada a la inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, y los preceptos respetan los presupuestos básicos que ha establecido la jurisprudencia como necesarios para que la modificación salvaguarde los derechos del elector, los de la colectividad política postulante y los intereses

del Estado de evitar traumatismos en los procesos electorales. Es así como frente a las diferentes hipótesis excepcionales en las que se autoriza la modificación de la inscripción, se prevén unos términos, se respeta la titularidad de los postulantes, y se trata de listas o candidatos únicos.

ACEPTACION O RECHAZO DE INSCRIPCIONES A CARGOS UNINOMINALES Y CORPORACIONES PUBLICAS-Competencia y trámite

RECHAZO DE SOLICITUD DE INSCRIPCIONES A CARGOS UNINOMINALES Y CORPORACIONES PUBLICAS-Procedencia y trámite

El proyecto de ley estatutaria de reforma política prevé mecanismos de publicidad que debe aplicar la organización electoral, respecto de los nombres de los candidatos a cargos y corporaciones de elección popular cuyas inscripciones hubieren sido aceptadas, precisando que la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral publicarán en un lugar visible de sus dependencias y en su página en Internet, la relación de candidatos a cargos y corporaciones públicas, al tiempo que remitirá a los organismos competentes, en especial a la Procuraduría General de la Nación, para certificar la existencia de candidatos inhabilitados, encontrando la Corte que la disposición se orienta a hacer efectivas diversas garantías constitucionales y desarrolla la relevancia del principio de publicidad como elemento esencial del debido proceso en el ejercicio de la función administrativa, y como garantía vinculada al principio democrático y a la realización de los derechos de participación política.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Definición y objetivos de campaña electoral/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-**Definición y objetivos de propaganda electoral/**CAMPAÑA ELECTORAL Y PROPAGANDA ELECTORAL-**Relación

La Ley Estatutaria que adopta reglas sobre organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, y de los procesos electorales, define lo que se entiende por campaña electoral, precisando que campaña electoral es el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo; en tanto que la propaganda electoral es definida como toda formas de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción de los mecanismos de participación ciudadana. En este orden de ideas, la propaganda electoral constituye una de las actividades principales de la campaña electoral y cumple la función de promover masivamente los proyectos sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate.

PRINCIPIO DE REPRESENTATIVIDAD EN CAMPAÑAS ELECTORALES-Aplicación para fijar oportunidad de recaudo de contribuciones y realización de gastos según se trate de agrupaciones políticas o candidatos/**CAMPAÑA ELECTORAL EN PROYECTO DE REFORMA POLITICA-**No contraría la Constitución la fijación de oportunidades diferentes para el recaudo de contribuciones y realización de gastos, según se trate de agrupaciones políticas o candidatos

La norma estatutaria establece una diferenciación en lo que atañe a la oportunidad para el recaudo de contribuciones y la realización de gastos de campaña, entre los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, y los candidatos, que no resulta contraria a la Constitución, toda vez que obedece a que el sistema de asignación de apoyo estatal al funcionamiento de los partidos y las campañas políticas está basada en el principio de representatividad, presupuesto que se acredita para los partidos y movimientos políticos desde el reconocimiento de personería jurídica, y para los candidatos, desde el acto de inscripción, a los que hace referencia la citada norma.

PROPAGANDA ELECTORAL EN PROYECTO LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Diferencia temporal según medio utilizado tiene justificación objetiva/**EQUILIBRIO INFORMATIVO EN CAMPAÑAS ELECTORALES DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-**Preservación con limitación temporal común de publicidad en medios de comunicación social y el espacio público

El proyecto de norma estatutaria establece una limitación al acceso a los medios de comunicación y al espacio público para efectos de propaganda electoral, consistente en que si se efectúa utilizando el primer medio solo podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice a través del segundo medio, dentro de los tres (3) meses anteriores a ese evento, limitación que, a juicio de la Corte, se encuentra justificada en la medida que responde a un propósito de preservación del equilibrio informativo entre los distintos partidos o movimientos políticos, pues es un límite temporal común a todos ellos para la promoción de sus campañas, antes de la fecha de la votación, que constituye un claro reconocimiento del legislador estatutario respecto de la importancia, la disímil cobertura e impacto de los medios de comunicación social, y en menor medida del espacio público, como mecanismos de difusión de los mensajes, ideas y programas en la dinámica de las campañas políticas contemporáneas, con lo que su regulación se orienta a salvaguardar la equidad y el equilibrio informativo en el despliegue de la propaganda electoral.

RESTRICCION AL USO DE SIMBOLOS, EMBLEMAS O LOGOTIPOS POR AGRUPACIONES POLITICAS EN

CAMPAÑAS ELECTORALES-Garantía del libre ejercicio del derecho al sufragio/**SIMBOLOS PATRIOS-**Prohibición de su uso por agrupaciones políticas en campañas electorales

El proyecto de ley estatutaria prescribe que en la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados, con lo que se pretende establecer reglas orientadas a propiciar claridad y lealtad en la identificación de los partidos, movimientos y candidatos en el diseño de los mensajes publicitarios que se emiten en el desarrollo de sus campañas electorales y garantizar el ejercicio libre del derecho al sufragio.

ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Bien público

ACCESO GRATUITO A MEDIOS DE COMUNICACION POR PARTE DE AGRUPACIONES POLITICAS EN CAMPAÑAS ELECTORALES-Competencia del Consejo Nacional Electoral/**ACCESO GRATUITO A MEDIOS DE COMUNICACION POR PARTE DE AGRUPACIONES POLITICAS EN CAMPAÑAS ELECTORALES-**Garantiza equilibrio informativo y el acceso en condiciones de equidad respetando el principio democrático y de representatividad política

El proyecto de ley estatutaria regula el derecho de los partidos y movimientos políticos, de las organizaciones sociales y de los grupos significativos de ciudadanos, que hayan inscrito candidatos, así como de los promotores del voto en blanco, a acceder gratuitamente a los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, esto es, radio y televisión, para adelantar campañas a la Presidencia y al Congreso de la República, disposición que armoniza con el carácter de bien público que se le reconoce al espectro electromagnético, con el que, la Corte considera; el legislador persigue un propósito legítimo como es el de garantizar el equilibrio informativo, y el acceso en condiciones de equidad a los medios de comunicación que hacen uso de ese bien público, respetando el principio democrático y de representatividad política.

ACCESO GRATUITO A MEDIOS DE COMUNICACION POR PARTE DE AGRUPACIONES POLITICAS EN CAMPAÑAS ELECTORALES-Representación en cargos uninominales o corporaciones públicas no es un requisito habilitante

ACCESO GRATUITO A MEDIOS DE COMUNICACION POR PARTE DE AGRUPACIONES POLITICAS EN CAMPAÑAS ELECTORALES-Límite temporal resulta razonable

La norma prevé que el acceso gratuito, solo podrá darse dentro de los 2 meses anteriores a la fecha de la votación de que se trate, y hasta 48 horas antes de la misma, lo que constituye un desarrollo de la potestad que la Carta le asigna al legislador, que no se aprecia como irrazonable o caprichosa, pues dentro del pluralismo informativo resultan legítimas ciertas intervenciones destinadas a asegurar una mayor equidad y pluralidad en el manejo de la información

MEDIOS DE COMUNICACION-Función social

SERVICIO DE TELEVISION PARA CAMPAÑAS ELECTORALES CON COBERTURA EN CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES-Competencias concurrentes

El proyecto prevé la asignación gratuita de espacios para propaganda con cobertura en las circunscripciones territoriales por parte del Consejo Nacional Electoral, previo concepto del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y/o de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, sobre lo que la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que no es contrario a la Constitución el establecimiento de una atención mancomunada de una necesidad pública, por parte de diferentes autoridades que coinciden en la prestación de un servicio, respetando sus competencias respectivas. Es por ello que la Corte considera que en principio, no ofrece reparo de constitucionalidad la norma que establece una competencia concurrente y mancomunada entre dos órganos del Estado a los que la Constitución les asigna funciones, que aunque no idénticas sí afines, en relación con el servicio de televisión en el específico ámbito de la disposición de espacios para la propaganda política electoral. Pues bien, es preciso recordar que la norma estipula que el Consejo Nacional Electoral, previo concepto de la Comisión Nacional de Televisión o del organismo que haga sus veces, establecerá "el número, duración y franja de emisión de estos espacios" y los asignará a sus destinatarios. Los dos primeros elementos (número y duración de los espacios) corresponden a la definición del nivel de participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social, asunto de política electoral que es de competencia del Consejo Nacional Electoral, en tanto que la determinación de las "franjas de emisión de estos espacios" es una materia propia del órgano encargado de la dirección de política en materia de televisión. En este orden de ideas, el concepto de la Comisión Nacional de Televisión o del organismo que haga sus veces, sólo podrá ser vinculante para el Consejo Nacional Electoral en lo concerniente a la definición de "las franjas de emisión" de los espacios que el Consejo Nacional Electoral asignará a los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos, o promuevan el voto en blanco. Consideraciones en igual sentido resultan aplicables al segmento normativo que sujeta al concepto previo del Ministerio de Tecnologías de la Información y/o de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que

haga sus veces, la asignación gratuita de espacios para propaganda electoral, con cobertura en las circunscripciones territoriales.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Reglas de asignación de espacios gratuitos en radio y televisión para campañas electorales de agrupaciones políticas se ajustan a la Constitución

La Corte considera que las reglas que se orientan a prescribir un conjunto de pautas mínimas sobre publicidad, propaganda y condiciones de acceso a los medios masivos de comunicación con esos propósitos, aspectos éstos que además de ser propios de una ley estatutaria, tienen enorme relevancia en las condiciones bajo las cuales se desarrolla el debate se ajustan a la Constitución, consideración ésta además corroborada por la facultad que la Constitución confiere al Consejo Nacional Electoral para velar por el cumplimiento de las normas sobre publicidad y reglamentar la participación de los partidos y movimientos en los medios de comunicación social del Estado

MEDIOS DE COMUNICACION Y CAMPAÑA ELECTORAL DE AGRUPACIONES POLITICAS-Compromiso con el equilibrio informativo

CUÑAS, AVISOS Y VALLAS EN CAMPAÑAS ELECTORALES DE AGRUPACIONES POLITICAS-Determinación del número y duración de emisiones al igual que número y tamaño de publicaciones constituye una función del Consejo Nacional Electoral

VOTO ELECTRONICO-Competencia para su implementación/**VOTO ELECTRONICO-**Fines/**VOTO ELECTRONICO-**Ejercicio sujeto al respeto de los atributos del derecho al sufragio y garantía de transparencia y efectividad

El proyecto de ley estatutaria de reforma política contiene una norma que dispone que la organización electoral implementará el voto electrónico, con la finalidad de garantizar agilidad y transparencia en las votaciones, y que su desarrollo estaría a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de conformidad con un plan piloto en las circunscripciones y en plazos que establezca la Comisión Asesora que se crea para el efecto, estableciendo asimismo como límite para su plena implementación, las elecciones del Congreso que se realizarán en el año 2014, norma ésta que resulta exequible, habida consideración que la posibilidad de implementar el voto electrónico está admitida de manera explícita por la Constitución, a condición de que en su ejercicio se respeten los atributos esenciales del derecho al sufragio, fundamentalmente su carácter secreto, libre de coacción, igualitario, y que suministre garantía de transparencia y efectividad.

COMISION ASESORA PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE TECNOLOGIAS EN EL PROCESO ELECTORAL-Creación, integración y funciones

IDENTIFICACION BIOMETRICA-Concepto/**IDENTIFICACION BIOMETRICA-**Objeto/**IDENTIFICACION BIOMETRICA-**Competencia para su implementación/**IDENTIFICACION BIOMETRICA-**Exigencias de su implementación

El proyecto prevé un mandato de implementación de sistemas de identificación biométrica dirigido a la autoridad electoral, que se orienta a fortalecer el procedimiento electoral mediante la introducción de mecanismos que permitan mayor seguridad y fiabilidad en los sistemas de identificación de los electores, y a rodear de mayor transparencia y eficacia los procesos de votación y escrutinio. Se trata de una estrategia operativa que en abstracto no ofrece reparos de constitucionalidad, pero que en su configuración, implementación y aplicación exige la preservación de la dignidad, la autonomía y la libertad del elector.

REGLAS DE PROCEDIMIENTO ELECTORAL-Contenido y relevancia constitucional/**REGLAS DE PROCEDIMIENTO ELECTORAL-**Importancia

El título IV del Proyecto de Ley Estatutaria de Reforma Política objeto de revisión, contempla normas que regulan aspectos diversos que tienen como denominador común el contener reglas relativas al procedimiento que debe observarse en las diferentes etapas de las votaciones, sea que den como resultado la elección de representantes ante corporaciones públicas o la toma de decisiones mediante mecanismos de participación directa, en los casos previstos en la Constitución y en la ley. Es así como se abordan aspectos relacionados con la conformación y depuración del censo electoral, la inscripción para votar dentro y fuera del territorio nacional, el empleo de los medios de comunicación durante las campañas electorales; se regulan asuntos propios de la jornada de votaciones como la designación y facultades de los testigos electorales, el período para sufragar de los colombianos en el exterior, el transporte público el día de las elecciones, la prohibición de contratar auxiliares o guías de información electoral; y se prevé normas aplicables una vez culminadas las votaciones como horarios y protocolo de escrutinios por parte de las comisiones escrutadoras, los escrutinios de los delegados del Consejo Nacional Electoral, y normas sobre la creación de la Unidad Nacional de Delitos contra los mecanismos de participación ciudadana para el control de irregularidades ocasionadas durante los comicios. Todas estas previsiones apuntan a regular aspectos de trámite electoral que para la Corte revisten importancia constitucional por tratarse de procedimientos de los que depende la garantía del principio democrático, la posibilidad de tramitar de manera pacífica los conflictos y la protección de los derechos de participación política, lo que redunda en el mantenimiento de la institucionalidad estatal y en el desincentivo del uso de vías violentas para

la tramitación de las inconformidades del individuo frente a la sociedad y frente al mismo Estado.

ESCRUTINIO EL DIA DE LA VOTACION-Condiciones y procedimiento de ejecución/**ESCRUTINIO EL DIA DE LA VOTACION-**Término para su realización/**ESCRUTINIO EL DIA DE LA VOTACION-**Forma y medios para la publicación de resultados/**ESCRUTINIO DE VOTACION-**Competencia de las comisiones escrutadoras

El proyecto de Ley Estatutaria prevé el protocolo que deben observar los miembros de las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares en desarrollo del escrutinio el día de las elecciones, al igual que las condiciones para llevar a cabo la contabilización de votos partiendo de la información de las actas de escrutinio de mesa entregadas por los respectivos claveros. A su vez prevé los procesos previos de contabilización de votos; el primero realizado en las mesas de votación por los jurados de votación y posteriormente por los claveros que deben adelantar el conteo posterior de los totales de votación obtenidos por mesa, para luego si, las comisiones escrutadoras a las que se les asigna la tarea de escrutar los votos a partir de las actas elevadas en los dos conteos anteriores, y establecer los resultados obtenidos por distrito, municipio o zona, preceptos que se ajustan ordenamiento constitucional, en tanto que contribuyen a la vigencia del procedimiento democrático, además de garantizar la transparencia en los escrutinios y el respeto de los principios propios del modelo democrático.

LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Lapsus cálami

El inciso segundo del artículo 43 del Proyecto de Ley Estatutaria, refiriéndose a los escrutinios de los delegados del Consejo Nacional Electoral establece que el escrutinio general debe comenzar aun cuando no se hayan recibido la totalidad de los pliegos electorales de los municipios que integran la suscripción electoral, mención ésta que carece de sentido dentro del proceso de elecciones, como quiera que lo que pretende el postulado normativo es delimitar el ámbito espacial al que corresponden los pliegos electorales cuya ausencia no impide el inicio del escrutinio general, evidenciando la Corte que se incurrió en una lapsus cálami derivado de una confusión mecanográfica. El inciso solo adquiere significado si se entiende que el escrutinio general puede empezar aunque no se tenga la totalidad de los pliegos del municipio que integran la correspondiente "circunscripción electoral", que es con respecto a la cual la organización electoral decide sobre la asignación de delegados que realicen el escrutinio general

CIRCUNSCRIPCION ELECTORAL-Concepto

ESCRUTINIOS GENERALES-Competencia de los delegados del Consejo Nacional Electoral/**ESCRUTINIOS GENERALES-**

Oportunidad para su realización/**ESCRUTINIOS GENERALES-**Transparencia

Son dos las condiciones que el proyecto de reforma regula respecto de los escrutinios generales por parte de los Delegados del Consejo Nacional Electoral, como son su realización posterior al de las comisiones escrutadoras distritales, municipales o zonales y a partir de las nueve de la mañana del martes siguiente al de las elecciones en la capital del respectivo departamento; y su ejecución así no se disponga de la totalidad de los pliegos electorales de los municipios de la circunscripción electoral, aspectos éstos relacionados con la transparencia de las votaciones y del proceso democrático.

OBSERVACION ELECTORAL-Concepto/**OBSERVACION ELECTORAL-**Importancia/**OBSERVACION ELECTORAL-**Vigilancia de la ejecución del proceso electoral/**OBSERVACION ELECTORAL-**Clases

TESTIGOS ELECTORALES-Funciones/**TESTIGOS ELECTORALES-**Acreditación/**OBSERVADORES ELECTORALES-**Funciones/**TESTIGOS ELECTORALES Y OBSERVADORES ELECTORALES-**Diferencias

La observación electoral consiste en un examen que ciudadanos ajenos a la organización electoral realizan sobre el modo en que se lleva a cabo parte o la totalidad del proceso electoral, con el propósito de vigilar que se cumplan las prescripciones legales contenidas en la legislación electoral, y que no se cometan irregularidades dentro del proceso, dando, al final del mismo, un informe sobre la transparencia del ejercicio. A través de la observación electoral se da apertura a distintos tipos de veedores y se confiere publicidad y legitimidad al proceso frente a sus ciudadanos y la comunidad internacional. La observación electoral busca mediante su ejercicio la transparencia de los métodos de elección y el respeto por el carácter secreto e igual del voto, garantiza la efectividad de otros postulados democráticos tales como el principio de igualdad, el respeto de los derechos fundamentales durante el proceso electoral y la eficacia de la implementación de tecnologías para participar en la vida política del país, al igual que brinda garantías para que el ciudadano pueda confiar en la legitimidad del mandato de sus representantes. El ejercicio de funciones de vigilancia sobre el proceso electoral resulta de particular interés para los partidos políticos y agrupaciones que han avalado candidatos cuya elección depende de los comicios que fiscalizan, siendo ellos los directamente afectados si durante los comicios se cometiera un fraude electoral que favoreciera a los candidatos de los partidos y movimientos rivales, por lo que son los primeros llamados a monitorear el proceso electoral y, de forma adicional, a intervenir cuando observen una irregularidad y a solicitar la presencia de las autoridades, funciones éstas que se les confía a quienes se les denomina como "testigos electorales"; y en segundo lugar se encuentran los observadores electorales

propiamente dichos, que pertenecen a organizaciones no partidistas que se especializan en la observación de elecciones y que pueden ser de carácter internacional (organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales, como las comisiones de verificación electoral de la OEA y la ONU) y de carácter nacional

TESTIGOS ELECTORALES EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Nombramiento extensivo a otros observadores electorales

Si bien existe una diferencia doctrinal entre los testigos electorales propiamente dichos y los observadores electorales, el proyecto de norma estatutaria extiende la denominación de testigos electorales a otros observadores electorales, lo que no acarree una inconstitucionalidad del precepto pues ambas figuras cumplen el mismo propósito de vigilancia que desarrolla principios de relevancia constitucional. Lo que la norma es ampliar el grupo de sujetos que pueden ejercer esta actividad a: (i) los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a cargos o corporaciones de elección popular; (ii) los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que promuevan el voto en blanco; (iii) las organizaciones nacionales de observación electoral reconocidas por el Consejo Nacional Electoral y, (iv) las organizaciones internacionales de observación electoral reconocidas por el Consejo Nacional Electoral.

TESTIGOS ELECTORALES-Acreditación ante el Consejo Nacional Electoral/**TESTIGOS ELECTORALES-**Prohibición de actividades proselitistas incompatibles con la libertad del elector/**DERECHO AL SUFRAGIO-**Libre de constreñimiento

La Corte ha reiterado la prohibición de propaganda de carácter electoral o político el día de elecciones y ha determinado que las actividades proselitistas en ese día son incompatibles con la libertad del elector, que en el caso concreto se refiere a la ausencia de interferencias para la autonomía en el ejercicio del sufragio. En consecuencia, a los testigos electorales les están vedadas actividades que puedan desviarse a la expresión de publicidad electoral, sin perjuicio que puedan portar un distintivo que los identifique como tales, que no puede, en modo alguno, hacer referencia al apoyo a determinada opción política o candidato, pues esto constituirían modalidades de publicidad electoral proscritas por el ordenamiento superior.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Delegación del Consejo Nacional Electoral en materia de acreditación de testigos y auditores electorales sólo puede recaer en servidores de la organización electoral/**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-**Improcedencia de la delegación de funciones de acreditación de testigos electorales en partidos y movimientos políticos

ORGANIZACION ELECTORAL-Conformación

DELEGACION DE FUNCIONES-Concepto/**DELEGACION DE FUNCIONES-**Límites

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Delegación de acreditación de testigos electorales y auditores electorales sólo puede recaer en servidores de la organización electoral

Si bien el legislador estatutario está plenamente autorizado para atribuir al Consejo Nacional Electoral las actividades de acreditación e identificación de testigos y auditores electorales de conformidad con la función principal de este órgano, nada impide al legislador habilitar al Consejo Nacional Electoral para delegar estas funciones, habida cuenta que la delegación, junto con la descentralización y la desconcentración, constituye una forma de organizar la estructura institucional para el ejercicio de la función administrativa, y resulta admisible siempre y cuando se respeten los límites de la delegación asociados con los principios de la función pública, y previstos en el objeto de la delegación, la calidad del delegante, o el acto de delegación. En el presente caso, la facultad de delegación de las funciones de reglamentación de la acreditación y las autorizaciones mismas a otros funcionarios de la organización electoral se encuentra en armonía con los principios de la función administrativa, en la medida que se garantiza la imparcialidad que debe exhibir el proceso de regulación de las inscripciones de testigos y las acreditaciones mismas, mas no así cuando dicha delegación recae en partidos y movimientos políticos con personería jurídica, que tienen interés en la obtención de resultado específico en las elecciones lo que no es garantía de imparcialidad de las funciones delegadas. Así, una agrupación política no puede ser facultada para reglamentar la forma y los procedimientos de acreditación de testigos.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Creación de la Unidad Nacional de Delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática/**UNIDAD NACIONAL DE DELITOS CONTRA LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA-**Creación como dependencia de la Fiscalía General de la Nación/**UNIDAD NACIONAL DE DELITOS CONTRA LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA-**Naturaleza de funciones se limitan a la investigación

Atendiendo a que fue el legislador estatutario quien determinó la necesidad de crear una unidad especializada en la Fiscalía General de la Nación, para adelantar la política criminal en materia de delitos electorales, la Corte no encuentra en ello reparo alguno de inconstitucionalidad. Sin embargo, la norma analizada incurre en un yerro manifiesto al prever que dicha Unidad es creada con el fin de investigar "y sancionar" los delitos antes mencionados cuando las funciones que le corresponde a la Fiscalía es la de

investigar, en tanto la sanción penal es una función privativa de los jueces de conocimiento.

CENSO ELECTORAL-Definición/**CENSO ELECTORAL-**Administración/**CENSO ELECTORAL-**Importancia/**CENSO ELECTORAL-**Fines y usos

El censo electoral es definido como una base de datos compuesta por el registro de cédulas de ciudadanos habilitados para votar, que es elaborada y administrada por la organización electoral y que sirve a varios propósitos relativos a las votaciones. Su importancia radica en ser un instrumento para el buen funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía y sus derechos de participación política. Dentro de los fines prácticos de l censo electoral, se tiene: (i) registra a los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, que pueden válidamente sufragar en un determinado certamen democrático; (ii) permite dar cabal cumplimiento a los mandatos constitucionales que consagran un umbral mínimo de participación ciudadana para efectos de darle viabilidad a los mecanismos de participación directa cuya regulación así lo establezca; (iii) le permite al Estado controlar, planear, organizar, y desarrollar no solo los certámenes electorales sino igualmente los mecanismos de participación; y (iv) permite sectorizar las votaciones de acuerdo con las corporaciones públicas y las curules que deban ser ocupadas por lo candidatos a la respectiva elección. Se precisa igualmente que el censo electoral es: (i) el registro general de cédulas de ciudadanía de los ciudadanos habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho al sufragio en elecciones y mecanismos de participación ciudadana; (ii) el instrumento que determina el número de electores requerido para la validez de los actos y votaciones de los mecanismos de participación ciudadana que exigen un umbral determinado; y (iii) el instrumento técnico que le permite a la organización electoral planear, organizar, ejecutar y controlar los certámenes electorales y los mecanismos de participación ciudadana.

CENSO ELECTORAL-Conformación/**DERECHO AL VOTO-**Se adquiere como consecuencia de la ciudadanía/**DERECHO AL VOTO-**Carácter universal

El censo electoral está compuesto de forma permanente y automática por todas las cédulas expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil mientras no sean canceladas o inscritas en otra circunscripción y, adicionalmente, por las cédulas cuya inscripción se solicite de forma expresa. El derecho al voto se adquiere como consecuencia misma de la ciudadanía y su ejercicio depende solamente del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución para el efecto. En razón de su carácter universal, votar es una facultad atribuida a todas las personas, independientemente de cualquier otra consideración, y sin exigencias adicionales a las requeridas para ser ciudadano en ejercicio, que en nuestro

ordenamiento se ejerce a partir de los 18 años, mientras la ley no decida otra edad, resultando inaceptable, desde el punto de vista constitucional, que se establezcan barreras legislativas, técnicas, logísticas o de cualquier otro tipo que desconozcan a cualquier persona o grupo de población el derecho al voto por razón distinta a la de no ostentar la calidad de ciudadano colombiano en ejercicio.

DERECHO AL VOTO-Tratados internacionales del bloque de constitucionalidad que lo consagran como principio fundamental

DERECHO AL VOTO-Exigencias de inscripción previa en censo electoral y de haber votado en pasadas elecciones limitan el carácter universal del voto/**DERECHO AL VOTO-**Abstención como manifestación política

ABSTENCION EN MATERIA ELECTORAL-Opción política amparada por la Constitución/**ABSTENCION EN MATERIA ELECTORAL-**Libre de consecuencias para quienes opten por esta alternativa

A la abstención la Constitución le confiere unos efectos particulares y específicos, por lo que resulta incompatible con la Carta Política una medida legislativa que impida se perfeccionen esos efectos, a través de fórmulas artificiales de conformación del censo que desconocen abiertamente el carácter universal del derecho político al sufragio. Si bien la Corte ha reconocido que es deseable que las personas participen en las elecciones propias del carácter representativo del modelo democrático implementado, comoquiera que depende de ello la legitimidad de estos y el ejercicio de la soberanía del pueblo, también ha señalado que, en tanto que se ha establecido que el voto debe ejercerse libre de cualquier coacción, no puede el legislador estatutario prever la existencia de consecuencias jurídicas sancionatorias o discriminatorias para aquellos que no votan. En consecuencia no es constitucionalmente admisible consagrar consecuencias negativas para las personas que se abstengan de votar en certámenes electorales propiamente dichos.

INSCRIPCION EN CENSO ELECTORAL COMO REQUISITO EN DERECHO COMPARADO-Sistema voluntario de conformación del censo electoral

En países como Bolivia, Brasil, México, Chile, Guatemala, Nicaragua y Uruguay que tienen un sistema voluntario de conformación del censo electoral, la inscripción no es automática, lo que plantea regulaciones diferentes ya que en estos países, no existe un procedimiento inicial de inscripción automática y ninguna cédula de ciudadanía está inscrita desde su expedición dentro del padrón electoral, razón por la que los ciudadanos, sin distinción alguna, deben acudir ante la organización electoral una vez han

adquirido los requisitos para ejercer los derechos políticos y solicitar la inscripción en el censo o padrón electoral.

INSCRIPCION PARA CONFORMAR CENSO ELECTORAL- Constituye una medida de restricción desproporcionada del derecho al voto

El proyecto de ley estatutaria de reforma política prevé una medida de restricción del derecho al voto consistente en tener el ciudadano que solicitar la inscripción de la cédula dentro del censo electoral, cuando quiera que haya sido excluido de su conformación por no haber sufragado en anteriores ocasiones y no ser de aquellos a quienes les ha sido expedida la cédula por primera vez antes de las elecciones, medida restrictiva que la Corte encuentra desproporcionada, pues exige a los ciudadanos la elevada carga de acudir a la organización electoral cada vez que no puedan sufragar en cualquiera de los certámenes electorales que se llevan a cabo para racionalizar el gasto público en elecciones, lo que significa la posibilidad de que el Estado desconozca casi que se manera absoluta la titularidad para el ejercicio del derecho al voto, y le suspende injustificadamente de su derecho hasta tanto no acuda el ciudadano a solicitar su restauración. Carácter desproporcionado que se refuerza para escenarios como el colombiano, donde tanto las condiciones de marginalidad de un sector significativo su población, sumado a las presiones de grupos armados ilegales, hacen que muchos ciudadanos estén sometidos a innegables barreras y dificultades para la inscripción ordenada por el legislador estatutario.

DERECHO AL VOTO-Restricciones a su ejercicio/**CENSO ELECTORAL-**Depuración permanente/**CENSO ELECTORAL-** Eventos de depuración constituyen restricciones al ejercicio del derecho al voto que no tiene reproche de constitucionalidad

El proyecto de ley estatutaria de reforma política prevé los criterios con los cuales debe ser depurado permanentemente el censo electoral, que a su vez constituyen eventos en que la misma Constitución ha establecido expresamente que no puede ejercerse el derecho al voto y por consiguiente las cédulas deben ser deputadas del censo electoral . Son ellos: (i) las cédulas pertenecientes a ciudadanos que se encuentren en situación de servicio activo a la Fuerza Pública, causal prevista en el artículo 219 C.P que establece que los miembros de la fuerza pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos, por lo que la Corte no encuentra reproche constitucional alguno respecto de ella; (ii) las cédulas pertenecientes a ciudadanos inhabilitados para el ejercicio de derechos y funciones públicas en virtud de sanción disciplinaria en firme o de sentencia penal ejecutoriada, causal que guarda armonía con el artículo 98 Superior que establece que el ejercicio de la ciudadanía y, por tanto del derecho al voto, se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley, dejándose en claro que esta interdicción solamente dura por

el tiempo de la sanción determinado por el juez penal o disciplinario, y cuando la sentencia está en firme o ejecutoriada, pudiendo el ciudadano ser rehabilitado para votar luego del plazo establecido; (iii) las cédulas de ciudadanos fallecidos; (iv) las cédulas de ciudadanía múltiples, causal que hace referencia al evento en que un ciudadano posee más de un documento de identificación, situación que desconocería el principio de igualdad en el derecho al voto, y resta transparencia a las elecciones, pero donde la eliminación de todas las cédulas pertenecientes a un mismo sujeto es una decisión administrativa que puede terminar desconociendo de forma absoluta el derecho al voto del ciudadano, sin que se haya determinado si es su responsabilidad la múltiple cedulación. Atendiendo a ello, la Corte considera que la exequibilidad de ese artículo no es incompatible con la necesidad que la restricción del derecho al voto del ciudadano con múltiple cedulación dependa de que se haya proferido una decisión penal ejecutoriada que determine su responsabilidad penal, correspondiéndole a la organización electoral garantizar que el ciudadano que se encuentre en este evento pueda depositar un voto, y solamente un voto, en el certamen para el cual se está depurando el censo electoral; (v) las cédulas expedidas a menores de edad, previsión que resulta razonable, previendo el evento en que la organización electoral haya expedido erróneamente una cédula a quien no cumple los requisitos para tenerla; (vi) las cédulas de ciudadanía expedidas a extranjeros que no tengan carta de naturaleza, exigencia que deriva del vínculo establecido por la Constitución para el ejercicio de los derechos políticos y la nacionalidad, haciendo la salvedad prevista en el artículo 100 C.P que dispone que la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital, disposición conforme a la cual el legislador expidió la Ley 1070 de 2006, declarada exequible mediante sentencia C-238 de 2006, en la cual reguló el derecho de los extranjeros no naturalizados que pueden votar en las elecciones de orden local cuando cumplen determinados requisitos de residencia, presentando la cédula de extranjería de residente; y (vii) las cédulas correspondientes a casos de falsa identidad o suplantación, disposición que resulta razonable, precisando la garantía del debido proceso a quienes sean sujetos de ella, por lo que la organización electoral solo puede depurar el censo excluyendo de él a los ciudadanos que hayan sido encontrados responsables de haber incurrido en las conductas de falsa identidad o suplantación, en los términos que dichas conductas se encuentren tipificadas en el Código Penal Colombiano, conforme a una sentencia penal ejecutoriada.

CENSO ELECTORAL-Término de antelación para su consolidación resulta idóneo y atiende al principio de publicidad

INSCRIPCION EN EL CENSO ELECTORAL-Opera de manera automática/**INSCRIPCION CON FINES DE ACTUALIZACION-** Competencia y plazo/**INSCRIPCION PARA VOTAR-**Procedimiento

El Proyecto de Ley Estatutaria fija el procedimiento de inscripción y actualización del censo electoral y si bien la inscripción en el censo electoral es automática y ocurre al momento de la expedición de la cédula de ciudadanía, para la actualización fija la competencia en la Registraduría Nacional del Estado Civil para establecer los mecanismos de publicidad y logística necesarios para actualizar la información por zonificación en caso de que el ciudadano cambie de lugar de domicilio o residencia y prevé que este proceso de actualización se lleve a cabo dentro del año anterior al respectivo proceso electoral y se cerrará dos meses antes de que este se lleve a cabo. La actualización de los datos en caso de que ocurra un cambio de domicilio o residencia, se encuentra en armonía con el artículo 316 C.P. que prevé la participación de los ciudadanos residentes en el respectivo municipio para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, por cuanto son quienes residen en una determinada circunscripción electoral los directamente interesados en las decisiones que se adopten en ella.

INSCRIPCION PARA VOTAR-Previsión de tránsito normativo

DERECHO AL VOTO-Ejercicio por ciudadanos colombianos en el exterior/**DERECHO AL VOTO-**Modalidades de elección permitidas a los colombianos en el exterior

INSCRIPCION PARA VOTAR EN EL EXTERIOR-Procedimiento y términos/**COLOMBIANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR-**Ejercicio del sufragio/**INSCRIPCION PARA VOTAR EN EL EXTERIOR-**Aplica tanto para las modalidades de elección permitidas como para mecanismos de participación democrática

OFICINAS CONSULARES-Sedes habilitadas para las inscripciones de los colombianos residentes en el exterior

El proyecto de ley estatutaria contempla el procedimiento de inscripción para que los ciudadanos colombianos en el exterior puedan ejercer el derecho al voto, señalando que la posibilidad de inscribirse debe estar abierta hasta dos meses anteriores a la respectiva elección y que durante el último mes se incluirán los días sábados, domingos y festivos. Adicionalmente que las inscripciones deben llevarse a cabo en las sedes consulares habilitadas, que tienen el deber de hacer la publicidad necesaria para asegurar que la comunidad tiene pleno conocimiento de los periodos de inscripción.

VOTACIONES EN EL EXTERIOR-Período de una semana resulta razonable/**VOTACIONES EN EL EXTERIOR-**Aplica tanto para las modalidades de elección permitidas como para mecanismos de participación democrática

El Proyecto de Ley dispone que el período de votación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior deberá estar abierto durante una

semana, entendiéndose que el primer día es lunes anterior a la fecha oficial de la respectiva elección en el territorio nacional, período que para la Corte resulta razonable ya que facilita la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afecte.

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE EN DIA DE ELECCIONES-Garantía de su prestación por empresas autorizadas

AUXILIARES O GUIAS DE INFORMACION ELECTORAL- Prohibición de su empleo el día de las elecciones

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Carácter abstracto y objetivo/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA-**Improcedencia sobre aspectos de conveniencia

Referencia: expediente PE-031

Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara *"por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones".*

Magistrado Ponente
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil once (2011)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 153 y 241, numeral 8, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara "*por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones"*.

I. TEXTO DE LA NORMA

El Proyecto de Ley en mención fue remitido a la Corte por la Presidente del Senado de la República, a través de comunicación radicada en la Secretaría General de esta Corporación el 26 de enero de 2011. El texto de la norma objeto de análisis es el siguiente:

"PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 190 DE 2010 SENADO, 092 DE 2010 CÁMARA

"Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO I
DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

CAPÍTULO I

De los principios y reglas de organización y funcionamiento

ARTÍCULO 1°. Principios de organización y funcionamiento. Los partidos y movimientos políticos se ajustarán en su organización y funcionamiento a los principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y en sus estatutos.

En desarrollo de estos principios, los partidos y movimientos políticos deberán garantizarlos en sus estatutos. Para tales efectos, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones de contenidos mínimos:

1. **Participación.** Entiéndase por el derecho de todo afiliado a intervenir, directamente o a través de sus representantes, en la adopción de las decisiones fundamentales del partido o movimiento, en el máximo órgano de dirección y en las demás instancias de gobierno, administración y control, así como los derechos de elegir y ser elegido en todo proceso de designación o escogencia de sus directivos y de sus candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, de acuerdo a sus estatutos.

2. **Igualdad.** Se entiende por igualdad la exclusión de toda discriminación o privilegio por razones ideológicas, económicas, sociales, de sexo, o de raza, en los procesos de participación en la vida del partido o movimiento.

3. **Pluralismo.** El pluralismo implica para las organizaciones políticas el deber de garantizar la expresión de las tendencias existentes en su interior, en particular de las minorías, sin perjuicio de la aplicación del principio de mayoría, razón por la que los estatutos incluirán normas sobre quórum y mayorías especiales para la toma de decisiones fundamentales en materia de organización, funcionamiento y de participación de sus afiliados en la vida del partido o movimiento.

4. **Equidad e igualdad de género.** En virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política.

5. **Transparencia.** Es el deber de los partidos y movimientos políticos de mantener permanentemente informados a sus afiliados sobre sus actividades políticas, administrativas y financieras. Para su cumplimiento, deberán realizar cada año rendición de cuentas.

6. **Moralidad.** Los miembros de los partidos y movimientos políticos desarrollarán su actividad de conformidad con las normas de comportamiento adoptadas en los correspondientes códigos de ética.

ARTÍCULO 2°. Prohibición de doble militancia. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o

movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

Parágrafo. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta Ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.

ARTÍCULO 3°. Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos. El Consejo Nacional Electoral llevará el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Los respectivos representantes legales registrarán ante dicho órgano las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus afiliados. Corresponde al Consejo Nacional Electoral autorizar el registro de los mencionados documentos previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagrados en la Constitución, la Ley y los correspondientes estatutos.

Parágrafo. Los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos al Senado de la República o a la Cámara de Representantes y obtengan los votos requeridos para el reconocimiento de personería jurídica, podrán organizarse como partidos o movimientos políticos y solicitar la correspondiente personería. La solicitud deberá ir acompañada del acta de fundación, los estatutos, la plataforma ideológica y programática, la lista de afiliados y la prueba de la designación de los directivos, y será presentada ante el Consejo Nacional Electoral por quien haya sido designado como representante legal del partido o movimiento así constituido.

En el acto de reconocimiento de personería jurídica el Consejo Nacional Electoral ordenará su inscripción en el Registro Único a que se refiere esta disposición, a partir de lo cual dichas agrupaciones políticas tendrán los mismos derechos y obligaciones de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se someterán, en todo lo demás, a las mismas reglas de organización y funcionamiento.

ARTÍCULO 4°. Contenido de los estatutos. Los estatutos de los partidos y movimientos políticos contendrán cláusulas o disposiciones que los principios señalados en la ley y especialmente los consagrados en el artículo 107 de la Constitución, en todo caso, deben contener como mínimo, los siguientes asuntos:

1. Denominación y símbolos.

2. Régimen de pertenencia al partido o movimientos político en el que se señalen reglas de afiliación y retiro, así como los derechos, deberes y prohibiciones de sus miembros.

3. Autoridades, órganos de dirección, gobierno y administración, y reglas para su designación y remoción.

4. Convocatoria, fecha y demás aspectos relacionados con la reunión de la convención del partido o movimiento político, o de su máximo órgano de dirección, la cual deberá realizarse por lo menos cada dos (2) años, y garantizar a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

5. Autoridades, órganos de control, entre estos el Consejo de Control Ético y el Veedor de la respectiva organización, junto con las reglas para su designación y remoción.

6. Deberes de los directivos, entre ellos el de propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

7. Regulación interna del régimen de bancadas en las corporaciones de elección popular.

8. Mecanismos de impugnación de las decisiones adoptadas por los órganos de dirección, gobierno, administración y control, así como por las respectivas bancadas.

9. Código de Ética, en el que se desarrollen los principios de moralidad y el debido proceso, y en el que se fijen, además, los procedimientos para la aplicación de las sanciones por infracción al mismo, mínimos bajo los cuales deben actuar los afiliados a la organización política, en especial sus directivos.

10. Postulación, selección e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular mediante mecanismos democráticos teniendo en cuenta el deber de garantizar la equidad de género.

11. Consultas internas, populares o el proceso de consenso para la selección de candidatos a cargos o corporaciones de elección popular y para la toma de decisiones con respecto a su organización o la reforma de los estatutos.

12. Régimen disciplinario interno, en el que se adopten mecanismos para sancionar la doble militancia, así como, para separar del cargo a sus directivos cuando quiera que no desempeñen sus funciones conforme a la Constitución, la ley y los estatutos.

13. Financiación de los partidos o movimientos políticos, de las campañas y, en particular, la forma de recaudo de contribuciones y donaciones, control al origen y cuantía de las mismas, distribución de la financiación estatal, apoyo financiero a sus candidatos, y publicidad de todo ingreso y gasto.

14. Procedimiento de formulación, aprobación y ejecución de su programa y de su presupuesto.

15. Sistema de auditoría interna y reglas para la designación del auditor, señalando los mecanismos y procedimientos para el adecuado manejo de la financiación estatal del funcionamiento y de las campañas.

16. Utilización de los espacios institucionales en televisión y en los medios de comunicación para efectos de la divulgación política y la propaganda electoral.
17. Reglas que desarrollen los deberes a cargo de los partidos o movimientos políticos, y
18. Reglas de disolución, fusión con otros partidos o movimientos políticos, o escisión y liquidación.

Parágrafo. Los partidos o movimientos políticos adecuarán sus estatutos a lo dispuesto en la presente ley en la siguiente reunión del órgano que tenga la competencia para reformarlos.

CAPÍTULO II
De las consultas como mecanismo de democracia interna

ARTÍCULO 5°. Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.

Las consultas pueden ser internas o populares. Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados. Se denominarán populares cuando puedan hacerlo todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos.

Las consultas convocadas por una coalición de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales según sea el caso.

El Estado contribuirá al financiamiento de las consultas mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos. Los partidos y movimientos políticos podrán solicitar anticipos para estas consultas de acuerdo con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 6°. Normas aplicables a las consultas. En las consultas populares se aplicarán las normas que rigen para las elecciones ordinarias y en las internas las disposiciones estatutarias propias de los partidos y movimientos que las convoquen. La organización electoral colaborará para la realización de las consultas de los partidos y movimientos políticos, la cual incluirá el suministro de tarjetas electorales o instrumentos de votación electrónica, la instalación de puestos de votación y la realización del escrutinio.

En el caso de las consultas populares interpartidistas, el límite de gastos, el número de vallas, avisos en prensa y cuñas, se fijarán para cada partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos en condiciones de igualdad, los cuales harán la distribución entre sus precandidatos.

La realización de las consultas podrá coincidir con las elecciones a corporaciones públicas. Cada año el Consejo Nacional Electoral señalará una fecha para la realización de las consultas, cuando deban realizarse en día distinto al señalado para las elecciones ordinarias. En todo caso las consultas populares para seleccionar candidatos a un mismo cargo o corporación se realizarán en la misma fecha por todos los partidos y movimientos que decidan acudir a este mecanismo.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará la convocatoria y realización de las consultas garantizando la igualdad entre los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ellas.

ARTÍCULO 7°. Obligatoriedad de los resultados. El resultado de las consultas será obligatorio para el partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o coalición, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas.

Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas. Los partidos y movimientos políticos y sus directivos, las coaliciones, los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.

En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas o en caso de renuncia del candidato, los partidos, movimientos y/o candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos.

CAPÍTULO III
Régimen sancionatorio

ARTÍCULO 8°. Responsabilidad de los partidos. Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como por las conductas de sus directivos consideradas como faltas en el artículo 10 de la presente ley.

ARTÍCULO 9°. Directivos. Entiéndase por directivos de los partidos y movimientos políticos aquellas personas que, de acuerdo con los estatutos de la organización, hayan sido inscritas ante el Consejo Nacional Electoral como designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno, administración y control. El Consejo Nacional Electoral podrá de oficio, exigir que se verifique la respectiva inscripción si ella no se ha realizado dentro de los diez (10) días siguientes a su elección o designación, y aun realizarla si dispone de la prueba correspondiente. Cualquier delegado al congreso o convención del partido podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de esas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a su inscripción, por violación grave de los estatutos del partido o movimiento. Para todos los efectos, el Consejo Nacional Electoral sólo reconocerá como autoridades de los partidos y movimientos a las personas debidamente inscritas en él.

Los partidos y movimientos políticos ajustarán a sus estatutos las disposiciones de esta Ley dentro de los dos (2) años siguientes a su vigencia. Mientras tanto, las directivas democráticamente constituidas podrán tomar todas las decisiones que las organizaciones políticas competen en desarrollo de la misma.

ARTÍCULO 10. Faltas. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos:

1. Incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos.
2. Desconocer en forma, reiterada, grave e injustificada, la solicitud de alguna instancia u organismo interno.
3. Permitir la financiación de la organización y/o la de las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas.
4. Violar o tolerar que se violen los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales.
5. Inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incursos en causales objetivas de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados antes de su inscripción o llegaren a serlo durante el periodo para el cual resultaren elegidos, por delitos cometidos antes de su inscripción relacionados con la

vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

6. Estimular la formación de asociaciones ilegales, hacer parte de ellas o permitirles realizar propaganda a favor del partido, movimiento o candidatos o que influya en la población para que apoye a sus candidatos.

7. Utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral.

8. Incurrir en actos tipificados como delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado; contra el régimen constitucional y legal; de lesa humanidad; o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico.

9. Cometer delitos contra la administración pública, actos de corrupción, mostrar connivencia con estos y/o teniendo conocimiento de estas situaciones, no iniciar los procesos correspondientes, o no realizar las denuncias del caso.

Parágrafo. Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o corporaciones públicas de elección popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el periodo del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

ARTÍCULO 11. Régimen Disciplinario de los Directivos. Los directivos de los partidos y movimientos políticos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere la personería jurídica, por haber incurrido en cualquiera de las faltas a que se refiere el artículo anterior, estarán sujetos a las siguientes sanciones:

1. Amonestación escrita y pública en el caso de incumplimiento de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales y/o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de sus respectivas organizaciones políticas.
2. Suspensión del cargo directivo hasta por tres (3) meses.
3. Destitución del cargo directivo, y
4. Expulsión del partido o movimiento.
5. Aquellas otras que se establezcan en los estatutos.

Estas sanciones serán impuestas por los órganos de control de los partidos y movimientos políticos y mediante el procedimiento previsto en sus estatutos, con respeto al debido proceso, el cual contemplará la impugnación en el efecto suspensivo, ante el Consejo Nacional Electoral, de la decisión que adopten dichos órganos, la cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación personal.

ARTÍCULO 12. Sanciones aplicables a los partidos y movimientos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán ser objeto de las siguientes sanciones según la gravedad o reiteración de las faltas, la categoría de las entidades territoriales, cuando ellas sean imputables a sus directivos, a sus candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o, en general, cuando sus directivos no adopten las medidas tendientes a evitar la realización de tales acciones u omisiones o cuando no inicien los procedimientos internos tendientes a su investigación y sanción:

1. Suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, en los casos de incumplimiento grave de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas, y cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 8 del artículo 10.
2. Suspensión de su personería jurídica, hasta por cuatro (4) años, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 4 del artículo 10.
3. Suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas en la circunscripción en la cual se cometan las faltas a las que se refieren los numerales 4 al 8.
4. Cancelación de su personería jurídica, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 4 al 8 del artículo 10.
5. Disolución de la respectiva organización política, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 7 al 8 del artículo 10, y,
6. Cuando se trate de condenas ejecutoriadas en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, el partido o movimiento que inscribió al condenado no podrá presentar candidato para la siguiente elección en la misma circunscripción. Si faltaren menos de 18 meses para la siguiente elección no podrá presentar terna, caso en el cual el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los partidos o movimientos políticos perderán el reconocimiento de su personería jurídica, cuando al restarle los votos obtenidos por los congresistas condenados por los delitos a que se refiere el numeral 5° del artículo 10, no se alcance el umbral. En estos casos se ordenará adicionalmente la devolución de la financiación estatal de la campaña en una cantidad equivalente al número de votos obtenido por el congresista o congresistas condenados. La devolución de los recursos de reposición también se aplica cuando se trate de candidatos a cargos uninominales. En los casos de listas cerradas la devolución aplicará en forma proporcional al número de candidatos elegidos.

En todo caso, desde el momento en que se dictare medida de aseguramiento por tales delitos, el Consejo Nacional Electoral suspenderá proporcionalmente el derecho de los partidos y movimientos políticos a la financiación estatal y a

los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético.

En los casos de suspensión o privación de la financiación estatal impuesta cuando ya el partido o movimiento político la hubiere recibido, se ordenará la devolución de las sumas a que hubiere lugar.

Parágrafo 1°. Las sanciones de suspensión de espacios en medios de comunicación y de la financiación estatal son concurrentes con las de suspensión de la personería jurídica o de disolución, y solo surtirán efectos desde su anotación en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos.

Parágrafo 2°. Las sanciones podrán ser impuestas con efectos en la circunscripción en la cual se cometieron las faltas sancionables.

ARTÍCULO 13. Competencia y procedimiento para imponer sanciones a los partidos y movimientos políticos. El Consejo Nacional Electoral es titular del ejercicio preferente en la competencia y procedimiento para imponer sanciones a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos cuando estos no lo hicieren de acuerdo a su régimen disciplinario interno.

1. La resolución mediante la cual ordene la apertura de la correspondiente investigación deberá formular cargos, claramente las faltas atribuibles, los hechos objeto de investigación, las pruebas de que dispone, las disposiciones infringidas y las sanciones aplicables. Si el Consejo Nacional Electoral no dispusiere de elementos de juicio suficientes para formular cargos, adelantará previamente la correspondiente indagación preliminar, de cuyo inicio informará a la respectiva organización política.
2. La resolución de apertura de investigación ordenará notificar personalmente al representante legal del partido o movimiento vinculado a la investigación, a las personas implicadas en los hechos objeto de investigación y al Ministerio Público.
3. El representante legal del partido o movimiento vinculado a la investigación y las personas implicadas en los hechos objeto de investigación, podrán responder los cargos dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al de la notificación personal.
4. Una vez presentados los descargos o transcurrido el plazo para ello, la corporación decretará las pruebas solicitadas y/o las que considere necesarias practicar, para lo cual dispondrá de un lapso de tres (3) meses, contados a partir del día siguiente al de ejecutoria de la providencia mediante la cual se decretaron. El consejero ponente podrá prorrogar el término probatorio por dos (2) meses más a fin de garantizar la recaudación de la totalidad de las pruebas decretadas o para la práctica de nuevas pruebas en los casos en que considere necesario decretarlas para mejor proveer.
5. Concluido el término probatorio se dará traslado a las personas vinculadas a la investigación, así como al Ministerio Público, por quince (15) días hábiles, para que presenten sus alegatos de conclusión, transcurridos los

cuales el proceso entrará al despacho del ponente para decisión, la cual deberá dictarse dentro de los dos (2) meses siguientes.

6. En cualquier etapa de la actuación podrá adoptarse como medida cautelar, debidamente motivada la suspensión de la financiación, de los espacios en medios de comunicación social o de la personería jurídica, hasta que se adopte la decisión final, con el alcance y los efectos que se estimen oportunos para salvaguardar el interés general. En tal caso, se ordenará la correspondiente anotación preventiva en el Registro de partidos.

Los aspectos de procedimiento no previstos en esta disposición, se regularán, en cuanto resultare pertinente, por lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

7. La decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral podrá ser demandada ante el Consejo de Estado. Cuando la sanción sea la disolución, cancelación o suspensión de la personería Jurídica, la demanda contencioso administrativa contra el acto sancionatorio se tramitará en forma preferencial y será sustanciada con prelación para lo cual se pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente, salvo el de hábeas corpus y el de las acciones de tutela.

CAPÍTULO IV
De la disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos

ARTÍCULO 14. Disolución, liquidación, fusión y escisión de los partidos y movimientos políticos. La disolución, liquidación, fusión y escisión de los partidos y movimientos políticos se regirá por lo dispuesto en la ley y/o en sus estatutos. La disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos, adoptada por decisión administrativa del Consejo Nacional Electoral no tendrá recurso alguno. No podrá acordarse la disolución, liquidación, fusión y escisión voluntaria de un partido o movimiento político cuando se haya iniciado proceso sancionatorio.

Si en los estatutos no se dispusiere nada sobre liquidador, actuará como tal quien tuviere su representación al momento de presentarse la causal de disolución, a menos que la causal le fuere atribuible como falta, caso en el cual el liquidador será designado por el Consejo Nacional Electoral. Si transcurridos tres (3) meses desde que se hubiere decretado la cancelación de personería jurídica, su revocatoria o la disolución, no se hubiere iniciado el proceso de liquidación, esta corporación designará el liquidador y adoptará las demás medidas a que hubiere lugar para impulsar la liquidación.

La liquidación se regulará por las normas previstas en la Ley civil para la disolución y liquidación de las personas jurídicas sin ánimo de lucro. El remanente de los activos patrimoniales que resultare después de su liquidación será de propiedad del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas, a menos que en los estatutos se haya previsto una destinación que en todo caso deberá corresponder a un objeto análogo al de los partidos y movimientos políticos.

Parágrafo transitorio. En los casos en que en los estatutos de los partidos y movimientos políticos no dispusieren nada sobre disolución voluntaria, tal decisión podrá ser adoptada por las respectivas bancadas del Congreso con una votación no inferior a las dos terceras partes de sus integrantes.

ARTÍCULO 15. Efectos de la disolución administrativa. La disolución administrativa de un partido o movimiento político producirá los siguientes efectos:

Una vez notificada la decisión en la que se decrete la disolución, procederá el cese inmediato de toda actividad del partido o movimiento político. Los actos ejecutados con posterioridad a la ejecutoria de la decisión se reputarán inexistentes.

Se considerará fraudulenta la creación de un nuevo partido o movimiento político o la utilización de otro que continúe o suceda la actividad de la organización disuelta, la cual se presumirá cuando exista conexión o similitud sustancial de su estructura, organización y funcionamiento o de las personas que las componen, dirigen, representan o administran o de la procedencia de los medios de financiación o de cualesquiera otra circunstancia relevante que permita considerar dicha continuidad o sucesión.

TÍTULO II
DE LA FINANCIACIÓN POLÍTICA

CAPÍTULO I
De la financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos

ARTÍCULO 16. Fuentes de financiación de los partidos y movimientos políticos. Los partidos y movimientos políticos podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de su funcionamiento y de sus actividades:

1. Las cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos.
2. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, de sus afiliados y/o de particulares.
3. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.
4. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de las actividades que puedan realizar en relación con sus fines específicos.
5. Los rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios.
6. Las herencias o legados que reciban, y
7. La financiación estatal, en el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 125-4 del Estatuto Tributario, las donaciones a que se refiere el numeral 2 de esta disposición podrán ser deducidas hasta en un 30% de la renta líquida del donante, determinada antes de restar el valor de la donación, siempre que cumplan los requisitos y modalidades previstos en los artículos 125 y s.s. del mencionado Estatuto.

ARTÍCULO 17. De la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos. El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo Nacional de Financiación política, de conformidad con las siguientes reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal:

1. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.
2. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes.
3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.
4. El quince por ciento (15%) se distribuirá, por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales.
5. El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.
6. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.
7. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.

Parágrafo. Se denominarán jóvenes aquellas personas entre los 18 y los 26 años de edad sin perjuicio de los requisitos establecidos por la Ley de juventud para aspirar a cargos en las corporaciones públicas.

Parágrafo transitorio. Mientras se realiza la jornada electoral para corporaciones públicas de 2014, el quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el dos (2%) por ciento o más del total de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado o de Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 18. Destinación de los recursos. Los recursos provenientes de la financiación estatal se destinarán a financiar las actividades que realicen

para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos y, en particular, para las siguientes finalidades, de conformidad con sus planes, programas y proyectos:

1. Para el funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales.
2. Para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político.
3. Para el funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación.
4. Para dar apoyo y asistencia a sus bancadas.
5. Para cursos de formación y capacitación política y electoral.
6. Para la divulgación de sus programas y propuestas políticas.
7. Para el ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos.

En todo caso, para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al 15% (quince por ciento) de los aportes estatales que le correspondieren.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus presupuestos, y a ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en esta materia, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 19. Rendición pública de cuentas. Dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año los partidos y movimientos políticos con personería jurídica presentarán ante el Consejo Nacional Electoral declaración de patrimonio, ingresos y gastos, utilizando para ello el formato que para tal efecto disponga esta entidad.

CAPÍTULO II
De la financiación de las campañas electorales

ARTÍCULO 20. Fuentes de financiación. Los candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos inscritos a cargos o corporaciones de elección popular, podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de sus campañas electorales:

1. Los recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.

2. Los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.
3. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares.
4. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.
5. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.
6. La financiación estatal, de acuerdo con las reglas previstas en esta ley.

ARTÍCULO 21. De la financiación estatal para las campañas electorales. Los partidos y movimientos políticos y grupos de ciudadanos que inscriban candidatos, tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación:

En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.

En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos y/o los candidatos.

Parágrafo. El valor de reposición por voto válido obtenido por cada candidato o lista será incrementado anualmente por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción. Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan.

ARTÍCULO 22. De los anticipos. Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, podrán solicitar en forma justificada al Consejo Nacional Electoral hasta un ochenta por ciento (80%) de anticipo de la financiación Estatal de las consultas o de las campañas electorales en las que participen:

El Consejo Nacional Electoral autorizará el anticipo teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal, y calculará su cuantía a partir del valor de la financiación estatal recibida por el solicitante en la campaña anterior para el mismo cargo o corporación, en la respectiva circunscripción, actualizado con base en el índice de precios del consumidor.

Si el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos no hubiere participado en la elección anterior, dicho anticipo se calculará teniendo en cuenta el menor valor de reposición pagado para el respectivo cargo o lista en la elección anterior.

Los anticipos a que se refiere esta disposición podrán ser girados hasta por el monto garantizado, dentro de los cinco días siguientes a la inscripción del candidato o lista, previa aprobación y aceptación de la póliza o garantía correspondiente.

El valor del anticipo se deducirá de la financiación que le correspondiere al partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos por concepto de reposición de gastos de la campaña.

Si no se obtuviere derecho a financiación estatal, el beneficiario del anticipo deberá devolverlo en su totalidad dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección, a cuyo vencimiento se hará efectiva la correspondiente póliza o garantía, excepto en el caso de las campañas presidenciales en las que no habrá lugar a la devolución del monto recibido por concepto de anticipo, siempre que hubiere sido gastado de conformidad con la Ley.

En estos casos, el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, podrá financiar los gastos pendientes de pago mediante financiación privada dentro de los montos señalados para la correspondiente elección, previa autorización del Consejo Nacional Electoral.

Si el valor del anticipo fuere superior al valor de la financiación que le correspondiere partido movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, este deberá pagar la diferencia dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección, a cuyo vencimiento se hará efectiva la respectiva póliza o garantía.

ARTÍCULO 23. Límites a la financiación privada. Ningún partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña, podrá obtener créditos ni recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada, por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña. Tampoco podrá recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% de dicho valor total.

La financiación originada en recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el grado que autoriza la Ley, no estará sometida a los límites individuales a que se refiere esta disposición pero en ningún caso la sumatoria de tales aportes o créditos podrá ser superior al monto total de gastos de la campaña. El valor de los créditos de cualquier origen tampoco estará sometido a límites individuales.

Con posterioridad a las campañas y previa autorización del Consejo Nacional Electoral, las obligaciones pendientes de pago se podrán cancelar con la condonación parcial de créditos o con recursos originados en fuentes de financiación privada y dentro de los límites individuales señalados en esta disposición, pero tales condonaciones, aportes o contribuciones no tendrán el carácter de donaciones ni los beneficios tributarios reconocidos en la Ley para este tipo de donaciones.

ARTÍCULO 24. Límites al monto de gastos. Los límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular serán fijados por el Consejo Nacional Electoral en el mes de enero de cada año, teniendo en cuenta los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas.

Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan con el objeto de garantizar que los límites al monto de gastos fijados reflejen el valor real de las campañas electorales.

El monto máximo de gastos se fijará por cada candidato a cargo uninominal o por lista de candidatos a corporaciones de elección popular. En el caso de listas con voto preferente el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos. El Consejo Nacional Electoral señalará, adicionalmente, el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas.

Parágrafo transitorio. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Consejo Nacional Electoral y el Ministerio de Hacienda realizarán el estudio base para la actualización de los costos reales de las campañas.

ARTÍCULO 25. Administración de los recursos y presentación de informes. Los recursos de las campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos a los cargos uninominales y a las corporaciones públicas cuando se trate de listas con voto preferente. En los casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o, en su defecto, por el partido, movimiento o comité promotor del grupo significativo de ciudadanos.

Los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada, quien podrá igualmente, bajo su responsabilidad, abrir las

subcuentas que considere necesarias para la descentralización de la campaña. Estas cuentas estarán exentas del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas.

El partido o movimiento político con personería jurídica podrá adoptar reglas especiales para la financiación y administración de las campañas, la designación de los gerentes de campaña, y demás aspectos que consideren necesarios para garantizar la transparencia, la moralidad y la igualdad. Dicha reglamentación deberá ser registrada ante el Consejo Nacional Electoral para efectos de la vigilancia y control que le corresponde.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, en el que establecerá las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes, el cual permitirá reconocer la financiación estatal total o parcialmente de acuerdo con los informes presentados. El procedimiento establecido deberá permitir determinar la responsabilidad que corresponde a cada uno de los obligados a presentar los informes, en caso de incumplimiento de sus obligaciones individuales.

Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación. Los gerentes de campaña y candidatos deberán presentar ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos los informes individuales de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación.

Parágrafo 1°. Los informes que corresponde presentar a los partidos y movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral se elaborarán con base en los informes parciales que les presenten los gerentes y/o candidatos, de conformidad con la reglamentación a que se refiere el artículo anterior. Dichos informes incluirán el manejo dado a los anticipos y los demás gastos realizados con cargo a los recursos propios.

Parágrafo 2°. Los partidos políticos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, designarán un grupo de auditores, garantizando el cubrimiento de las diferentes jurisdicciones, que se encargarán de certificar, durante la campaña, que las normas dispuestas en el presente artículo se cumplan.

ARTÍCULO 26. Pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos. La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida del cargo, así:

1. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la Ley.

2. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección. En este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites al monto de gastos.

Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo.

CAPÍTULO III
Disposiciones comunes

ARTÍCULO 27. Financiación prohibida. Se prohíben las siguientes fuentes de financiación de los partidos, movimientos políticos y campañas:

1. Las que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales.
2. Las que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.
3. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.
4. Las contribuciones anónimas.
5. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.
6. Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo 25 de la presente ley.
7. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.

TÍTULO III
DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

CAPÍTULO I

De la inscripción de candidatos

ARTÍCULO 28. Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta ¯exceptuando su resultado¯ deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

En las circunscripciones especiales de minorías étnicas la inscripción de las listas sólo podrá ser realizada por partidos y movimientos que hubiesen obtenido su personería jurídica con fundamento en el régimen excepcional previsto en la ley para tales minorías o por organizaciones sociales integradas por miembros de dichas comunidades reconocidas por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 29. Candidatos de coalición. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en

ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

Parágrafo 1°. Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

Parágrafo 2°. La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

Parágrafo 3°. En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.

No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política.

ARTÍCULO 30. Periodos de inscripción. El periodo de inscripción de candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular durará un (1) mes y se iniciará cuatro (4) meses antes de la fecha de la correspondiente

votación. En los casos en que los candidatos a la Presidencia de la República sean seleccionados mediante consulta que coincida con las elecciones de Congreso, la inscripción de la correspondiente fórmula podrá realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la declaratoria de resultados de la consulta.

En los casos de nueva elección o de elección complementaria para el resto del periodo de cargos y corporaciones de elección popular, el periodo de inscripción durará quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente de la convocatoria a nuevas elecciones.

Deberán repetirse por una sola vez las votaciones que se realicen para elegir alcaldes, gobernadores, Presidente de la República en primera vuelta o miembros de una Corporación Pública cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación.

La inscripción de candidatos para la nueva elección se realizará dentro de los diez (10) días calendario contados a partir del día siguiente a la declaratoria de resultados por la correspondiente autoridad escrutadora.

Parágrafo. En los casos de nueva elección o de elección complementaria, la respectiva votación se hará cuarenta (40) días calendario después de la fecha de cierre de la inscripción de candidatos. Si la fecha de esta votación no correspondiere a día domingo, la misma se realizará el domingo inmediatamente siguiente.

ARTÍCULO 31. Modificación de las inscripciones. La inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular sólo podrá ser modificada en casos de falta de aceptación de la candidatura o de renuncia a la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones.

Cuando se trate de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución, en caso de muerte o incapacidad física permanente podrán inscribirse nuevos candidatos hasta ocho (8) días antes de la votación. Si la fecha de la nueva inscripción no permite la modificación de la tarjeta electoral o del instrumento que se utilice para la votación, los votos consignados a favor del candidato fallecido se computarán a favor del inscrito en su reemplazo.

La muerte deberá acreditarse con el certificado de defunción. La renuncia a la candidatura deberá presentarla el renunciante directamente o por conducto de los inscriptores, ante el funcionario electoral correspondiente.

ARTÍCULO 32. Aceptación o rechazo de inscripciones. La autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificará el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma y, en caso de encontrar que los reúnen, aceptarán la solicitud suscribiendo el formulario de inscripción en la casilla correspondiente.

La solicitud de inscripción se rechazará, mediante acto motivado, cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, o cuando los candidatos hayan participado en la consulta de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que los inscribe. Contra este acto procede el recurso de apelación de conformidad con las reglas señaladas en la presente ley.

En caso de inscripción de dos o más candidatos o listas se tendrá como válida la primera inscripción, a menos que la segunda inscripción se realice expresamente como una modificación de la primera.

ARTÍCULO 33. Divulgación. Dentro de los dos (2) días calendario siguientes al vencimiento del término para la modificación de la inscripción de listas y candidatos, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral publicarán en un lugar visible de sus dependencias y en su página en internet, la relación de candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular cuyas inscripciones fueron aceptadas.

Dentro del mismo término las remitirá a los organismos competentes para certificar sobre las causales de inhabilidad a fin de que informen al Consejo Nacional Electoral, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recibo, acerca de la existencia de candidatos inhabilitados, en especial las remitirá a la Procuraduría General de la Nación para que previa verificación en la base de sanciones e inhabilidades de que trata el artículo 174 del Código Disciplinario Único, publique en su página web el listado de candidatos que registren inhabilidades.

CAPÍTULO II
De la campaña electoral

ARTÍCULO 34. Definición de campaña electoral. Para efectos de la financiación y de la rendición pública de cuentas, entiéndase por campaña electoral el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo.

La propaganda electoral constituye una de las actividades principales de la campaña y cumple la función de promover masivamente los proyectos electorales sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate.

La recaudación de contribuciones y la realización de gastos de campaña podrá ser adelantada por los partidos, movimientos políticos y grupos

significativos de ciudadanos, durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación. Los candidatos, por su parte, solo podrán hacerlo a partir de su inscripción.

CAPÍTULO III
De la propaganda electoral y del acceso a los medios de comunicación

ARTÍCULO 35. Propaganda electoral. Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.

La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación.

En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados.

ARTÍCULO 36. Espacios gratuitos en radio y televisión. Dentro de los dos meses anteriores a la fecha de toda votación y hasta cuarenta y ocho (48) horas antes de la misma, los partidos y movimientos políticos, las organizaciones sociales y los grupos significativos de ciudadanos, que hayan inscrito candidatos y los promotores del voto en blanco, tendrán derecho a espacios gratuitos en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, proporcionalmente al número de elegidos, para la realización de las campañas de sus candidatos u opciones a la Presidencia de la República y de sus listas al Congreso de la República.

Igualmente, previo concepto del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y/o de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, el Consejo Nacional Electoral deberá asignarles gratuitamente espacios con cobertura en la correspondiente circunscripción, para la propaganda electoral de sus candidatos u opciones a elegir en circunscripción territorial.

El Consejo Nacional Electoral, previo concepto de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, establecerá el número, duración y franjas de emisión de estos espacios, y los asignará a sus destinatarios, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Se otorgará igual número de espacios a cada una de las listas, candidatos u opciones electorales inscritas, en cada franja de transmisión, razón por la que se asignará el número de espacios necesarios para garantizar la igualdad aquí consagrada.

2. La duración de los espacios podrá ser diferente y variable teniendo en cuenta la naturaleza de la elección.

3. Los espacios se sortearán por franjas de horario teniendo en cuenta la audiencia o sintonía de cada franja, y garantizando que se otorgarán espacios en horarios de mayor sintonía o audiencia.

4. El sorteo garantizará que ninguna campaña pueda repetir espacio en la misma franja hasta tanto no hayan tenido oportunidad de hacerlo las demás campañas.

5. Los espacios no son acumulables, razón por la cual se perderán cuando no sean utilizados por las respectivas campañas.

6. Los costos de producción serán asumidos por las campañas beneficiarias de los mismos.

7. Durante dicho lapso los espacios gratuitos otorgados a los partidos y movimientos políticos para la divulgación política institucional podrán utilizarse en las campañas electorales en las que participen, de conformidad con el reglamento que adopte el Consejo Nacional Electoral.

Parágrafo. El Estado reservará las franjas del espectro electromagnético que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo y para la publicidad a cargo de la organización electoral. El pago, si a ello hubiere lugar, por la utilización de los espacios asignados por el Consejo Nacional Electoral se hará con cargo al Presupuesto General de la Nación para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias.

ARTÍCULO 37. Número máximo de cuñas, avisos y vallas. El Consejo Nacional Electoral señalará el número y duración de emisiones en radio y televisión, el número y tamaño de avisos en publicaciones escritas y de vallas, que pueden tener en cada campaña los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos.

ARTÍCULO 38. Promotores del voto en blanco y de mecanismos de participación ciudadana. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y grupos significativos de ciudadanos que promuevan el voto en blanco en las campañas para cargos o corporaciones de elección popular, podrán realizar propaganda electoral en las mismas condiciones fijadas para las demás opciones a elegir respecto del mismo cargo o corporación, en la respectiva circunscripción.

CAPÍTULO IV
Del voto electrónico

ARTÍCULO 39. Implementación. Con el fin de garantizar agilidad y transparencia en las votaciones, la organización electoral implementará el voto electrónico.

El sistema que se adopte deberá permitir la identificación del elector con la cédula vigente o mediante la utilización de medios tecnológicos y/o sistemas de identificación biométricos, que permitan la plena identificación del elector. La identificación del elector, en todo caso, podrá ser independiente de la utilización de mecanismos de votación electrónica, y su implementación no constituye prerrequisito o condición para la puesta en práctica de tales mecanismos de votación.

La Registraduría Nacional del Estado Civil estipulará en los contratos que se celebren para la implementación del voto electrónico, la propiedad de la Nación de los programas que se diseñen en desarrollo de su objeto y/o los derechos de uso de los programas fuente de los que se adquieran. así como la propiedad de todos los datos que se vinculen a la correspondiente base de datos.

El gobierno priorizará a través de los mecanismos presupuestales que corresponda la destinación de los recursos necesarios para el cumplimiento del presente artículo.

Parágrafo transitorio. La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará, a partir de las próximas elecciones, la identificación biométrica de los electores. Igualmente iniciará el desarrollo del sistema de voto electrónico de conformidad con un plan piloto en las circunscripciones y en el porcentaje que apruebe la Comisión de que trata el artículo siguiente La implementación del nuevo mecanismo se realizará gradualmente hasta alcanzar su pleno desarrollo dentro del término previsto por la mencionada Comisión. En ningún caso el término excederá su plena implementación más allá de las elecciones para Congreso que se realizarán en el año 2014.

ARTÍCULO 40. Comisión Asesora. Créase una Comisión asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el proceso electoral, la cual estará integrada así:

1. El Registrador Nacional del Estado Civil o su delegado.
2. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
4. El Ministro de las Tecnologías de la Información o su delegado.
5. El Director del Departamento Administrativo Nacional de Planeación o su delegado.
6. Dos (2) magistrados del Consejo Nacional Electoral, designados por su sala plena.
7. Un delegado de cada Partido o Movimiento Político con personería jurídica, designado por la Presidencia o Dirección General de la Colectividad.

Parágrafo. La Comisión será presidida por el Registrador Nacional del Estado Civil, se dará su propio reglamento, se reunirá por derecho propio cuando menos dos veces al mes, y contará con el acompañamiento técnico de

entidades u organismos especializados en la materia. A sus sesiones podrán asistir servidores públicos y particulares invitados por la misma.

TÍTULO IV
DISPOSICIONES VARIAS

ARTÍCULO 41. Del escrutinio el día de la votación. Las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares comenzarán el escrutinio que les corresponde el mismo día de la votación, a partir del momento del cierre del proceso de votación, con base en las actas de escrutinio de mesa y a medida que se vayan recibiendo por parte de los claveros respectivos, en el local que la respectiva Registraduría previamente señale.

Dicho escrutinio se desarrollará hasta las doce (12) la noche. Cuando no sea posible terminar el escrutinio antes de la hora señalada, la audiencia de escrutinio continuará a las nueve (9) de la mañana del día siguiente hasta las nueve (9) de la noche y así sucesivamente hasta terminar el correspondiente escrutinio.

Al concluir el escrutinio de mesa y luego de leídos en voz alta los resultados, las personas autorizadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil escanearán las correspondientes actas de escrutinio de mesa a efectos de ser publicadas inmediatamente en la página web de la entidad. Una copia de dichas actas será entregada a los testigos electorales, quienes igualmente podrán utilizar cámaras fotográficas o de video.

ARTÍCULO 42. De las Comisiones Escrutadoras. Los miembros de las comisiones escrutadoras deberán estar en la sede del escrutinio desde las tres y media (3:30) de la tarde del día de la votación, activarán la entrega de los pliegos electorales de los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales que no se hayan introducido en el arca triclave al empezar el escrutinio, verificarán cuidadosamente la hora y el estado de los mismos al ser recibidos, de todo lo cual se dejará constancia en el acta de introducción que suscriben los claveros.

Si faltaren pliegos de los corregimientos, inspecciones de policía o sectores rurales, la comisión escrutadora no podrá concluir el escrutinio antes de vencerse el mayor de los términos de distancia fijados por el Registrador Nacional del Estado Civil para el respectivo municipio.

Parágrafo. Las Comisiones Escrutadoras, según el caso, entregarán a un testigo por partido, movimiento político o grupos significativo de ciudadanos, en medio físico o magnético, una copia de las actas parciales de escrutinio en cada jornada. Para iniciar la nueva jornada la Comisión Escrutadora, verificará junto con los Testigos Electorales, que los datos parciales de escrutinio coincidan con la información entregada en la jornada anterior.

De igual manera, las Comisiones Escrutadoras deberán entregar, según el caso, en medio físico o magnético, una copia del acta final de escrutinio.

ARTÍCULO 43. De los escrutinios de los delegados del Consejo Nacional Electoral. Los escrutinios generales que deben realizar los delegados del Consejo Nacional Electoral se iniciarán a las nueve (9) de la mañana del martes siguiente a las elecciones, en la capital del respectivo Departamento.

Los delegados del Consejo deberán iniciar y adelantar el escrutinio general, aunque no se haya recibido la totalidad de los pliegos electorales de los municipios que integran la suscripción electoral.

ARTÍCULO 44. Del horario de los escrutinios para fórmula Presidencial. Los escrutinios para Presidente y Vicepresidente de la República tendrán el mismo horario que para el resto de elecciones.

ARTÍCULO 45. Testigos electorales. Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, que inscriban candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o promuevan el voto en blanco, así como las organizaciones de observación electoral reconocidas por el Consejo Nacional Electoral, tienen derecho a ejercer vigilancia de los correspondientes procesos de votación y escrutinios, para lo cual podrán acreditar ante el Consejo Nacional Electoral los testigos electorales por cada mesa de votación y por cada uno de los órganos escrutadores. Cuando se trate de procesos a los que se han incorporado recursos tecnológicos, se podrán acreditar también auditores de sistemas.

Los testigos electorales vigilarán el proceso de las votaciones y de los escrutinios, podrán formular reclamaciones y solicitar la intervención de las autoridades. Para el cumplimiento de sus funciones podrán utilizar prendas de vestir que los identifiquen según las opciones políticas que representen.

Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral podrá delegar en servidores de la organización electoral encargados de la organización de las elecciones o en los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, la función de autorizar las correspondientes acreditaciones y, así mismo, reglamentar las formas y los procedimientos de acreditación e identificación de testigos y auditores.

ARTÍCULO 46. Unidad Nacional de Delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática. Créase la Unidad Nacional de Delitos contra los mecanismos de participación democrática en la Fiscalía General de la Nación, con el fin de investigar y sancionar los delitos contra los mecanismos de participación democrática.

ARTÍCULO 47. Censo electoral. El censo electoral es el registro general de las cédulas de ciudadanía correspondientes a los ciudadanos colombianos,

residentes en el país y en el exterior, habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho de sufragio y, por consiguiente, para participar en las elecciones y para concurrir a los mecanismos de participación ciudadana.

El censo electoral determina el número de electores que se requiere para la validez de los actos y votaciones a que se refieren los artículos 106, 155, 170, 375, 376, 377 y 378 de la Constitución Política. Es también el instrumento técnico, elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que le permite a la Organización Electoral planear, organizar, ejecutar y controlar los certámenes electorales y los mecanismos de participación ciudadana.

El Censo Electoral está formado por:

1. Las cédulas de los ciudadanos que hayan sufragado en las últimas elecciones o en el último mecanismo de participación popular de carácter nacional, departamental o municipal, según el caso.
2. Las cédulas de ciudadanía que hayan sido expedidas por primera vez con posterioridad al certamen electoral o mecanismo de participación ciudadana previsto en el numeral anterior.
3. Las cédulas de los ciudadanos que no figuren en el censo electoral por no reunir los requisitos citados y pidan ser inscritos en él antes de la nueva votación.

ARTÍCULO 48. Depuración permanente del censo electoral. Los principios de publicidad y de eficacia del censo electoral exigen que la organización electoral cuente con la debida anticipación, con datos ciertos y actuales para el desarrollo de los comicios y de los mecanismos de participación ciudadana.

En cumplimiento de estos principios deben ser permanentemente depuradas del censo electoral las siguientes cédulas de ciudadanía:

1. Las pertenecientes a ciudadanos que se encuentren en situación de servicio activo a la Fuerza Pública.
2. Las pertenecientes a ciudadanos inhabilitados para el ejercicio de derechos y funciones públicas en virtud de sanción disciplinaria en firme o de sentencia penal ejecutoriada.
3. Las correspondientes a ciudadanos fallecidos.
4. Las cédulas múltiples.
5. Las expedidas a menores de edad.
6. Las expedidas a extranjeros que no tengan carta de naturaleza.
7. Las correspondientes a casos de falsa identidad o suplantación.

Parágrafo. En todo caso, el censo electoral deberá estar depurado dos meses antes de la celebración de cada certamen electoral o mecanismo de participación ciudadana.

ARTÍCULO 49. Inscripción para votar. La inscripción para votar se llevará a cabo automáticamente al momento de la expedición de la cédula de ciudadanía. La Registraduría Nacional del Estado Civil establecerá los mecanismos necesarios de publicidad y logística para la actualización de la información por zonificación; en caso de que el ciudadano cambie de lugar de domicilio o residencia, dicho proceso se llevará a cabo dentro del año anterior al respectivo proceso electoral y se cerrará dos (2) meses antes de la respectiva jornada electoral de que se trate.

ARTÍCULO 50. Inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior. La inscripción de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior para ejercer su derecho al voto deberá estar abierta en el tiempo hasta los dos meses anteriores a la fecha de la respectiva elección a cualquier cargo de elección popular. Las sedes consulares habilitadas para tal propósito deberán hacer la publicidad necesaria para asegurarse que la comunidad nacional respectiva tenga conocimiento pleno sobre los periodos de inscripción.

Parágrafo. Para los fines de lo dispuesto en el presente artículo, se incluirán los días sábado, domingo y festivos del último mes previo al cierre de la respectiva inscripción.

ARTÍCULO 51. Votaciones en el exterior. Los periodos de votación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior para la elección de cargos de elección popular deberán estar abiertos durante una semana, entendiéndose que el primer día es lunes anterior a la fecha oficial de la respectiva elección en el territorio nacional. Lo anterior para facilitar el desplazamiento de ciudadanos colombianos que se pueden encontrar distantes de la sede consular.

ARTÍCULO 52. Transporte. Las empresas de transporte público que tengan rutas y frecuencias u horarios autorizados en las áreas urbanas, intermunicipales y veredales, están obligadas a prestar el servicio público de transporte el día de elecciones; el Gobierno Nacional fijará los mecanismos que aseguren la prestación del servicio.

ARTÍCULO 53. Auxiliares o guías de información electoral. Prohíbase la contratación de personas conocidas como auxiliares electorales, pregoneros, informadores, guía y demás denominaciones, el día del debate electoral, sin perjuicio de quienes presten este servicio voluntariamente dentro del ejercicio de la libre expresión democrática.

ARTÍCULO 54. Medios de comunicación y democracia. Los medios de comunicación social tienen la obligación de contribuir al fortalecimiento de la democracia. La propaganda electoral en dichos medios de comunicación, podrá ser contratada por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos, gerentes de campaña o por los promotores del voto en blanco o de cualquiera de las opciones en los

mecanismos de participación ciudadana. Los candidatos también podrán contratar cuando administren directamente sus campañas.

De la publicidad gratuita, total o parcialmente, debe quedar constancia escrita y se tendrá como donación, para lo cual se estimará su valor con base en las tarifas establecidas por el mismo medio para dicha clase de propaganda durante el correspondiente debate electoral.

La propaganda electoral en televisión podrá realizarse en los espacios otorgados para el Estado de conformidad con el artículo 37 de la presente Ley.

Los concesionarios del servicio de televisión, cualquiera que sea su modalidad, no podrán difundir propaganda electoral trasmitida en canales de televisión extranjeros en relación con las campañas que se adelantan en Colombia.

ARTÍCULO 55. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

II. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

1.1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministro del Interior y de Justicia solicita a esta Corporación declarar exequible la totalidad del Proyecto de Ley Estatutaria objeto de análisis, porque según él reúne los requisitos exigidos tanto en su aspecto formal como en su contenido. Para sustentar tal petición, expone las siguientes consideraciones:

1.1.1. En relación con los requisitos de forma del proyecto, señala que la materia atinente a la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de oposición y funciones electorales, se encuentra consagrada en el literal c) del artículo 152 de la Constitución Política, por lo cual se surtió la regulación mediante ley estatutaria y el trámite dentro de una sola legislatura, contando para su aprobación con la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Seguidamente, luego de hacer un recorrido por el trámite legislativo que cumplió el proyecto, indica que se respetaron los plazos, términos y el quórum establecidos en la Carta Política y en la Ley 5ª de 1992.

1.1.2. Previo recuento de los antecedentes y el alcance del Proyecto de Ley Estatutaria, el Ministro del Interior y de Justicia indica que en el título primero de la iniciativa se aborda la organización y funcionamiento de los partidos políticos, teniendo en cuenta la importancia cada vez mayor en el funcionamiento de nuestro sistema político. Así mismo, se reafirma el

derecho de asociación con fines políticos y se desarrolla el contenido y alcance de los principios rectores de tales asociaciones o agrupaciones políticas, en especial del principio democrático consagrado en el artículo 107 de la Constitución Política, bajo cuatro conjuntos de disposiciones reunidas en capítulos. El primero de ellos se dedica a asuntos que los estatutos deben reglamentar en función de los principios rectores de su actividad, resaltando la equidad de género y el régimen de bancadas, así como el régimen de los militantes y de los directivos de los partidos y movimientos políticos.

El segundo capítulo, por su parte, regula las consultas que los partidos y movimientos políticos pueden realizar, como una forma concreta de garantizar la participación democrática de sus afiliados en la selección de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular. En particular, ese capítulo establece la posibilidad de realizar consultas interpartidistas para la escogencia de candidatos uninominales de coalición y la obligatoriedad de sus resultados. En este sentido, el proyecto diferencia claramente las consultas internas y las populares, dándoles pleno derecho a los votantes de ejercer el derecho constitucional a elegir y ser elegido.

1.1.3. Frente al título segundo del proyecto, que regula la financiación estatal y privada de partidos y campañas, el Ministro expone que su articulado se ajusta a la Constitución porque pretende avanzar hacia una reglamentación más precisa y acorde con los nuevos principios que rigen la materia, los cuales se encuentran previstos en el artículo 109 superior. En especial, refiere que el artículo 17 del proyecto busca desarrollar el principio constitucional de financiación estatal parcial de los partidos y movimientos, estableciendo los criterios claros de distribución del presupuesto del Fondo Nacional de Financiación Política, lo cual adquiere relevancia en la medida en que existía un vacío legislativo en el tema propiciado luego de la declaratoria de inexequibilidad de los parámetros planteados por la Ley 130 de 1994 mediante la sentencia C-089 de 1994.

1.1.4. El Ministro del Interior y de Justicia defiende la constitucionalidad del título tercero del proyecto de ley bajo estudio, indicando que su texto pretende disminuir la comisión de delitos contra los mecanismos de participación democrática, sentando reglas claras sobre la inscripción de candidatos y cédulas, la propaganda electoral y el acceso a los medios de comunicación, así como sobre la creación del sistema de voto electrónico y de identificación biométrica del elector a partir de la huella digital. Concretamente, señala que la implementación del voto electrónico permitiría el reconocimiento de situaciones de fraude, disminuiría los riesgos que acarrea el transporte de los tarjetones y los formatos para la contabilización de votos, aminoraría el tiempo del escrutinio, favorecería la obtención de los resultados transparentes y públicos, y además, eliminaría los votos nulos y tarjetones no marcados de forma automática.

1.1.5. En lo tocante a los artículos 47 y 48 del proyecto de ley que hacen referencia al censo electoral y a la depuración permanente del mismo, el

Ministro estima que se encuentran ajustados a la Constitución porque el derecho político a elegir y ser elegido no es absoluto, sino que admite limitaciones y, en esa medida, que sea *"el legislador estatutario el competente para definir cuáles y en qué condiciones las cédulas deben ser incorporadas o excluidas del mismo, como en efecto se hizo en el artículo 47 del proyecto de ley bajo estudio".*

Plantea que siendo el censo electoral el registro general de las cédulas de ciudadanía correspondientes a los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, habilitados por la Constitución y por la ley para ejercer su derecho al voto, se torna en una herramienta indispensable para el adecuado desarrollo de los certámenes electorales y de los demás mecanismos de participación. Por tal razón, expone el Ministro que para formar parte del mismo resulta constitucional establecer una serie de condiciones, siempre que ellas superen los criterios de razonabilidad, publicidad y eficacia. Por consiguiente, cuando el legislador incorporó una medida orientada a garantizar la depuración permanente del censo electoral, lo que hizo fue asignar un nuevo deber a los ciudadanos para ejercer el voto con la finalidad de preservar la transparencia electoral. De esta forma, solo están habilitados para votar aquellos ciudadanos que hayan sufragado en las elecciones anteriores, aquellos que obtuvieron su cédula por primera vez después de los comicios y aquellos que inscriban su cédula antes de la nueva votación.

Argumenta que la configuración del nuevo censo electoral busca garantizar la transparencia de los procesos electorales y respetar la voluntad del elector sin que sea transgredida por prácticas corruptas contrarias al modelo democrático. Así, el Ministro considera que no resulta desproporcionada ni excesiva la medida de configurar el censo electoral conforme lo indica el artículo 47 del proyecto, ya que *"está la posibilidad para el ciudadano de inscribirse, que es una carga mínima, para ingresar al censo y poder ejercer su derecho"*. En igual sentido, manifiesta que la medida garantiza la efectividad del voto sin sacrificar otros principios o derechos, en tanto que la disconformidad frente al proceso electoral puede expresarse a través de mecanismos como el voto en blanco.

En síntesis, según el Ministro, la finalidad de la norma se ajusta a la Constitución, y la carga de inscripción en el censo no es desproporcionada y, no desconoce otros derechos. Además, agrega que el precepto propuesto por el legislador respeta el principio de publicidad en la medida que asegura que todas las fuerzas políticas de la Nación y la ciudadanía en general, conozcan con dos meses de antelación a las elecciones la cifra exacta que conforma el censo nacional electoral y, por lo tanto, tengan unas reglas claras antes de surtirse las elecciones.

1.1.6. Finalmente, el Ministro del Interior y de Justicia solicita a esta Corporación precisar el tenor de la expresión *"últimas elecciones"* contenida en el numeral 1° del artículo 47 del proyecto de ley, debido a que no es posible determinar a partir del texto si se refiere a las últimas elecciones para

la misma corporación o cargo uninominal o si por el contrario hace alusión al último certamen electoral, sin distinguir si éste fue de carácter nacional o territorial. Según el Ministro, la importancia de la aclaración radica en que en las elecciones a corporaciones públicas territoriales solo pueden participar los ciudadanos residentes dentro de la unidad político administrativa cuyo representante se elige, mientras que en las elecciones nacionales puede participar cualquier persona, por tratarse de cargos de autoridad o representación nacional.

Al respecto, sugiere que la interpretación más adecuada es aquella según la cual deben tenerse en cuenta tanto los ciudadanos que participaron en las elecciones territoriales inmediatamente anteriores, los ciudadanos que votaron en las elecciones de senadores y representantes a la cámara, así como aquellos que lo hicieron en la primera y segunda vuelta presidencial. Esta interpretación extensiva permite que un mayor número de ciudadanos estén incluidos en el censo electoral.

1.2. Intervención de la Registraduría Nacional del Estado Civil

El Registrador Nacional del Estado Civil se pronuncia advirtiendo la inconstitucionalidad de los artículos 47 y 48 del Proyecto de Ley Estatutaria y solicita que se declare que el procedimiento de escrutinio establecido en los artículos 39, 41, 42 y 43 del mismo proyecto, cobre vigencia solo a partir de las elecciones que tendrán lugar en el año 2014. Para sustentar su aserto, presenta las siguientes razones de orden constitucional, legal y técnico:

1.2.1. Inicialmente, el Registrador hace un recuento del trámite legislativo que surtió el proyecto de ley objeto de estudio, resaltando que la iniciativa de reforma política que presentó el Gobierno y que fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 636 del 13 de septiembre de 2010, no incluyó ninguna norma que modificara el censo electoral y mucho menos que lo depurara. Solo se hicieron algunas menciones sobre el censo electoral en los artículos 5º, al señalar que es el instrumento para determinar quiénes pueden participar en una consulta popular; el artículo 25 sobre los límites al monto de gastos de las campañas electorales; y 35 parágrafo primero al hacer referencia a las circunscripciones electorales que permiten determinar las inhabilidades consagradas en el artículo. Por consiguiente, concluye al respecto que los temas de censo electoral y su depuración no correspondieron a una iniciativa gubernamental.

Advierte que en el informe de ponencia para primer debate publicado en la Gaceta del Congreso No. 691 de 2010, así como en las actas 18 y 19 de las sesiones de debate y votación surtidas en la Comisión Primera de la Cámara realizadas el 29 de septiembre y 5 de octubre de 2010, no se hizo mención a disposición alguna que estuviera relacionada con el censo electoral, su modificación o depuración. Arguye que tampoco existió ninguna proposición mediante la cual se solicitara la inclusión de un artículo nuevo sobre el tema. Sin embargo, el Registrador Nacional del Estado Civil señala que

sorpresivamente los artículos del censo electoral y su depuración fueron incluidos como una proposición en el informe para segundo debate publicado en la Gaceta del Congreso No. 771 de 2010, situación que en sentir desconoce el principio de consecutividad por cuanto no fueron objeto de discusión y decisión en primer debate.

1.2.2. En el mismo sentido, el Registrador centra su intervención en demostrar la razón por la cual estima que el procedimiento legislativo surtido frente a los artículos aprobados sobre censo electoral y su depuración resultan contrarios a los artículos 157 y s.s. de la Constitución Política, así como a lo establecido en los artículos 160 y s.s. de la Ley 5ª de 1992.

Para ello, luego de hacer un recuento de la jurisprudencia constitucional que estudia la materia, expone que el trámite legislativo sobre los artículos relativos al censo electoral desconoció los requisitos para la inclusión de disposiciones nuevas en segundo debate, especialmente en lo que tiene que ver con la necesidad de ser discutidos y aprobados en la comisión respectiva. Dicha omisión no fue subsanada bajo la mecánica que establece el artículo 178 de la Ley 5ª de 1992, esto es, regresando el proyecto de ley a la respectiva comisión para que se trate y decida sobre el punto nuevo. Por consiguiente, indica que al no haberse cumplido el correspondiente trámite legislativo se afecta de manera grave la conformación de la voluntad democrática de las Cámaras, lo que torna inconstitucional los artículos 47 y 48 del Proyecto de Ley.

1.2.3. Seguidamente, el Registrador plantea que los artículos que modifican el censo electoral y establecen su depuración permanente violan sustancialmente la Constitución porque al reducir drásticamente la base de conformación del censo electoral, se genera una carga aún mayor al ciudadano que quiera ejercer el derecho al voto cuando en las pasadas contiendas o mecanismos de participación haya decidido válidamente no ejercerlo.

Señala que si bien las finalidades del artículo 47 del proyecto de ley son, a su juicio, entre otras cosas "*(i)* que sólo se encuentren en el censo quienes realmente participan en las contiendas electorales y procesos democráticos, *(ii)* lograr la participación de los ciudadanos que realmente tienen derecho a ello, *(iii)* evitar el fraude, *(iv)* generar un ahorro en el costo de las elecciones y, *(v)* reducir los umbrales en los mecanismos de participación; también es cierto que dichos fines en nada se contraponen con la norma vigente sobre elaboración y conformación del censo electoral, y esta última se torna más garantista al habilitar como sufragantes a quienes no pueden votar por razones ajenas a su voluntad tales como el conflicto armado interno".

Afirma que el Estado Colombiano a través de sus instituciones debe garantizar la universalidad del sufragio, que no es otra cosa distinta que permitir la participación de todos los ciudadanos en calidad de electores, sin que se tengan como admisibles limitaciones que lo desvirtúen. Precisamente, sobre la universalidad del sufragio, indica que el Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos contempla el derecho al voto sin restricciones indebidas, al igual que lo plantea el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos cuando señala que la garantía de votar libremente no se puede limitar aún en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia del Estado parte.

Así mismo, advierte que frente a la conformación del censo electoral se deben diferenciar las consecuencias jurídicas de tener como base para su conformación a *(i)* los ciudadanos que hayan sufragado en las últimas elecciones y *(ii)* a quienes hayan participado en el último mecanismo de participación popular de carácter nacional, departamental o municipal, según sea el caso. Respecto al primer grupo, indica que el Proyecto de Ley desconoce el valor y la protección a las personas que deciden abstenerse de participar, las cuales merecen idénticas garantías que quienes participan o votan en blanco; y, tratándose del segundo grupo, señala que la medida de exclusión del censo electoral a quienes no participen en mecanismos diferentes a los electorales, se torna mucho más gravosa toda vez que en el caso específico de referendos constitucionales el voto adquiere mayor valor pues determina no solo la aprobación de la medida sino, sobre todo, la superación del umbral mínimo de participación en el mecanismo.

En este sentido, concluye que la depuración del censo electoral es clave para la consecución de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho pero que su práctica no se puede convertir en el fin último de protección, menos aun cuando ello implica la imposición de cargas a los ciudadanos mayores de las que deben soportar.

Finaliza diciendo que la Registraduría Nacional del Estado Civil desde el año 2007 ha venido enfilando esfuerzos para depurar el censo electoral, al punto que hoy se tiene un registro de 30’376.373 ciudadanos habilitados para votar y un total de 31’080.235 ciudadanos portadores de cédulas de ciudadanía biométricas con hologramas. La diferencia entre uno y otro número la conforman básicamente los militares y los condenados a la pena de interdicción de derechos políticos.

1.2.4. En lo concerniente a los escrutinios, esto es, los artículos 39, 41, 42 y 43 del Proyecto de Ley, el Registrador solicita a la Corte analizar la posibilidad que su implementación sea diferida a las próximas elecciones, por cuanto *“el proceso electoral es el resultado de la planeación y capacitación de todos los actores e intervinientes y, con la asignación actual del presupuesto e infraestructura con que cuenta actualmente, no resulta viable la implementación de la misma en la jornada electoral del próximo 30 de octubre”.*

1.3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

A través de apoderado judicial, Camilo Andrés Chinchilla Rozo, apoderado de la Coordinadora del Grupo de Asuntos Judiciales (E) de la Oficina Asesora

Jurídica del Departamento Nacional de Planeación, solicita declarar la exequibilidad condicionada de algunas normas del proyecto de ley estatutaria sometido a revisión de la Corte. Para ello, estructura su intervención de la siguiente forma:

1.3.1. En primer lugar, estima necesario reconsiderar la tesis en torno al efecto de cosa juzgada definitiva de la sentencia que se expide en desarrollo de la revisión de una norma estatutaria para en su lugar habilitar el de cosa juzgada relativa, en procura de permitir que los ciudadanos sometan a consideración de esta Corporación las normas cuyo contenido no se analizó de manera particular en la revisión previa, cuya incompatibilidad con la Constitución se hace notoria solo posteriormente o que son de naturaleza ordinaria pese a estar contenidas dentro de un estatuto. Ello garantiza el acceso a la justicia y la participación ciudadana por vía de la acción pública y, en general, amplía el horizonte democrático del control.

1.3.2. En segundo lugar, luego de hacer un recorrido por los antecedentes normativos sobre partidos y movimientos políticos, el apoderado de la Coordinadora del Grupo de Asuntos Judiciales (E) de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación, realiza un recuento del trámite legislativo que se surtió respecto del Proyecto de Ley Estatutaria en estudio, concluyendo que el mismo cumple los requisitos constitucionales de validez en tanto que fue aprobado por la mayoría absoluta de miembros del Congreso y fue considerado en una sola legislatura.

1.3.3. En tercer lugar, el Departamento de Planeación Nacional demuestra a partir de un cuadro comparativo que aunque el proyecto tiene un ámbito de regulación similar al de la Ley 130 de 1994, no aborda todos los temas tratados en dicho estatuto y, por tanto, no puede entenderse que derogue de manera integral la Ley 130. En este orden de ideas, la nueva normatividad debe integrarse a la anterior y comprenderse como una actualización de la misma, en los términos en los que fue planteado por el gobierno en la exposición de motivos.

1.3.4 Centrando su análisis de fondo en el articulado del proyecto de ley, el apoderado de la Coordinadora del Grupo de Asuntos Judiciales pidió declarar la exequibilidad condicionada del *artículo 1°*, bajo el entendido que en desarrollo de los principios de igualdad y equidad de género deben desarrollarse acciones afirmativas que combatan la visión patriarcal del Estado y de las organizaciones sociales y actores políticos, en el mismo sentido que lo exige la Ley estatutaria 581 de 2000.

Resaltó la importancia de la prohibición de la doble militancia que consagra el *artículo 2°*, pues reconoce que se trata de un fenómeno exacerbado en los últimos años, que mina la legitimidad y representatividad de los partidos y movimientos políticos. En su sentir, la llamada doble militancia atenta contra los elementos básicos de la organización partidista y, por ello, valora como acertada la sanción para evitar el transfuguismo. Resalta que la disolución de

un partido no genera el efecto de la doble militancia, por lo que se entiende que no es susceptible de censura en ese especial caso.

En punto al registro de partidos y movimientos políticos que contempla el *artículo 3°* del proyecto, solicita que sea declarado exequible de forma condicionada, bajo el entendido de que la facultad otorgada al Consejo Nacional Electoral para llevar el registro de los documentos de fundación, reformas, estatutos, directivos y afiliados previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagrados en la Constitución, la ley y los correspondientes estatutos, se limite a declarar el cumplimiento formal de los requisitos exigidos en la norma sin que ello implique declaraciones respecto de la constitución del partido o sobre la exclusión de las voces minoritarias del debate político.

El interviniente advierte la inexequibilidad del *numeral 16 del artículo 4* del proyecto, porque al exigir a los partidos y movimientos políticos que dentro del contenido de sus estatutos regulen la utilización de espacios institucionales en televisión y en los medios de comunicación para efectos de la divulgación política y de las campañas, desconoce la autonomía de los partidos para determinar si desean o no intervenir en política a través de esos espacios de divulgación. A su juicio, si el partido no prevé la utilización de espacios en televisión no se debe generar ningún reproche de índole legal.

1.3.5. Seguidamente, dentro de los comentarios de la intervención al capítulo II del título I del Proyecto de Ley, el apoderado de la entidad solicita declarar inconstitucional el *artículo 5* en el aparte que hace referencia a las consultas populares en los partidos, porque según su criterio dicho mecanismo erosiona la posibilidad de que sean los miembros del partido quienes tomen las decisiones que les conciernen y abre un amplio espacio para crear estrategias tácticas de intervención de ciudadanos que no militan dentro de la organización. Por las mismas razones, pide que se declare inexequible el numeral 11 del artículo 4° del proyecto, que hace referencia a las consultas populares como un aspecto mínimo a regular en los estatutos de los partidos y movimientos políticos.

1.3.6. En cuanto tiene que ver con el capítulo III sobre el régimen sancionatorio de los partidos y movimientos políticos, solicita el Departamento declarar la exequibilidad condicionada de los *numerales 7° y 8° del artículo 10* del proyecto de ley, en el sentido de que la violencia que se prohíbe es la violencia armada y que, no obstante, ello no excluye la posibilidad de realizar procesos de paz con grupos insurgentes si así lo contempla la ley.

Así mismo, pidió condicionar la constitucionalidad del *numeral 7° del artículo 13 del proyecto* para señalar que no solo la acción de tutela y el habeas corpus, sino también el trámite de las acciones populares es preferente frente al proceso contencioso administrativo para la aplicación de la sanción de disolución, cancelación o suspensión de la personería jurídica de un partido

o movimiento político, debido a su "*carácter constitucional y el interés colectivo que asiste en ellas"*.

1.3.7. Referente a los límites de la financiación privada que establece el *artículo 23 del proyecto*, la Coordinadora Jurídica pide que el inciso segundo se condicione a que la financiación propia y con recursos de los familiares del candidato no quede excluida de los límites individuales prescritos en el primer inciso, en procura de brindar trasparencia al proceso. En otras palabras, el interviniente propone que ningún candidato o campaña pueda obtener créditos ni recaudar recursos propios o de familiares superiores al 10% del tope de gastos de la campaña.

En relación con el límite de gastos, considera que los artículos 24 y 26 del proyecto son plenamente consistentes y salvaguardan una democracia que no debe fundarse en un *"esquema plutocrático"*.

En su sentir, requiere especial atención el contenido del *numeral quinto del artículo 27 del proyecto*, el cual señala que los partidos, movimientos políticos y campañas no pueden recibir financiación de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad. Sobre el tema, plantea que es desproporcionada la prohibición de financiación cuando lo único que existe es la mera imputación en el proceso penal, pues se desconoce la presunción de inocencia que consagra el artículo 29 de la Constitución Política.

1.3.8. El apoderado de la Coordinadora del Grupo de Asuntos Judiciales (E) de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación, defendió la exequibilidad del *inciso 3° del artículo 30* del proyecto bajo estudio, porque en él se reconoce un elemento trascendental para la democracia actual como lo es la validez y efectividad del voto en blanco. En torno a este punto, señala que la concepción del voto en blanco como un esquema de participación y a la vez de hastío frente el sistema partidista, puede lograr un fortalecimiento de los partidos en sus propuestas e incluso una disminución del abstencionismo electoral.

En relación con el voto electrónico y su entrada en vigencia, a pesar de estar previsto desde la Ley 892 de 2004, señala que son acertadas las medidas tendientes a su implementación en el artículo 39 del proyecto, pues permiten otorgar mayor transparencia en la votación y evitar al máximo las prácticas clientelistas o coercitivas que han plagado las elecciones del 2002 y 2006 en muchas partes del país.

1.3.9. Tratándose de los *artículos 47 y 48* del proyecto de ley bajo estudio, el apoderado de la Coordinadora Jurídica solicita que sean declarados exequibles en forma condicional, argumentando que *"la depuración técnica*

es necesaria pero los censos no deberían excluir a quienes no han participado en certámenes electorales pues minimiza la población potencialmente habilitada".

1.3.10. Finalmente, pide declarar la exequibilidad del artículo 54 del proyecto de ley, bajo el entendido que los medios de comunicación *"se ajusten a lineamientos democráticos y no sean parlantes de monopolios u oligopolios en el poder"*.

2. Intervenciones institucionales

2.1. Intervención de la Misión de Observación Electoral

Alejandra Barrios Cabrera, Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral, en su intervención se pronuncia específicamente sobre el estudio de constitucionalidad de los preceptos normativos que el legislador estatutario estableció en los artículos 2, 10 y 47 del proyecto de ley bajo estudio, manifestando que ello no implica que esté defendiendo la constitucionalidad de los demás, sobre los cuales pide que se pronuncie la Corte con su acostumbrada rigurosidad.

2.1.1. En primer lugar, frente al artículo 2 que reglamenta la prohibición de la doble militancia y la naturaleza del registro de afiliados, solicita que el inciso según el cual *"La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos"*, se declare exequible condicionalmente, haciendo constar que la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política será una decisión *"autónoma y voluntaria"*, que se implementará por medio de un sistema de identificación y registro de información "*reservada"*, tal como lo fijó la ley de habeas data para la administración de *"datos sensibles".*

Manifiesta que tal como está diseñada la norma en cuestión, vulnera el derecho a la igualdad en su dimensión de prohibición de discriminación o marginación por opciones políticas (art. 13 superior), el derecho a la intimidad personal y hábeas data (art. 15 ibídem), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 ejúsdem), el derecho a la libertad de conciencia (art. 18 de la Constitución Política) el derecho de libre asociación (art. 38 ibídem) y el principio de guarda y supremacía e interpretación constitucional consagrado en el artículo 241 de la Carta.

Como fundamento de su pretensión y partiendo de la premisa de que un partido o movimiento político es una organización amparada por el derecho de asociación protegido por la Constitución Política, que se ve complementado con el derecho a la libertad de ingreso y de salida de la misma. En este sentido, la libertad de constitución de partidos y movimientos

políticos no es otra cosa que la manifestación del principio democrático que informa y vitaliza las instituciones humanas contemporáneas y que permite el encauzamiento racional del principio de soberanía popular.

En aras de que estas instituciones contribuyan al adecuado funcionamiento del sistema político, manifiesta la interviniente que deben estipularse unas reglas de juego constitucionales para el ejercicio de la acción política de los partidos y movimientos políticos, entre las que resalta la libertad de afiliarse o retirarse de los partidos y movimientos políticos, así como el no permitir que los ciudadanos pertenezcan simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica (art. 107 CN). En este marco, estima ajustado a la Constitución la creación de un sistema de inscripción y registro de afiliados a partidos y movimientos políticos, ya que este permite *(i)* el control del ingreso y salida de los ciudadanos, conforme a su libertad de asociación, *(ii)* brindar herramientas de gestión que posibiliten un desempeño serio y organizado de los partidos y movimientos políticos, consolidando los procesos de democratización interna de las asociaciones políticas colombianas y, *(iii)* detectar la doble militancia, entendida como la situación irregular que no ayuda al fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica en Colombia.

Sin embargo, recuerda que los artículos 13, 16 y 18 de la Constitución Política consagran el derecho a no ser discriminado por razones de conciencia y pensamiento político. Esto significa que es deber del Estado velar porque la información de la filiación política de una persona no sea objeto de divulgación pública y libre y, en nuestro país esto solo ocurre si se protege la información respecto de la filiación política de los ciudadanos, pues estos datos son objeto preciado para los actores armados y no armados que amenazan la vida por razones de orden político. En efecto, históricamente el ejercicio de las ideas políticas ha generado grandes disputas y derramamientos de sangre. De lo anterior, concluye que la naturaleza jurídica de la información derivada de la filiación política de una persona se torna "sensible" situación que la hace objeto de "reserva".

Así las cosas, para la Misión de Observación Electoral, la Corte Constitucional debe consagrar la naturaleza y carácter reservado del registro de afiliados, por la elevada potencialidad de afectación de los derechos fundamentales de los militantes. Igualmente, estima que esta Corporación debe indicar cómo administrar el banco de datos que se constituya por aquellos partidos y movimientos políticos que en virtud de la Constitución y la ley tienen la capacidad de recolectar, almacenar, usar y transmitir la información de militancia política de un ciudadano. Para ello, solicita que se hagan extensivos al caso los principios sobre la administración de datos personales que desarrolló la Corte en sentencia T-729 de 2002, tales como libertad, necesidad, integridad, finalidad, utilidad, circulación restringida, incorporación, caducidad e individualidad.

2.1.2. En segundo lugar, tratándose de las acciones u omisiones imputables a los directivos de partidos y movimientos políticos, que constituyen faltas sancionables, solicita declarar inexequible el aparte *"(...) por delitos cometidos ante de su inscripción (...)",* contenido en el numeral 5° del artículo 10 del proyecto de ley bajo estudio, por considerarlo contrario al artículo 107 de la Constitución Política y por exceder el poder de configuración legislativa permitido al Congreso.

Fundamenta su pretensión en que el contenido del numeral 5° del artículo 10 del proyecto de ley, si bien resulta similar al establecido en el numeral 7° del artículo 107 de la Constitución Política, se diferencia en que *(i)* no contempla que la condena por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, opere mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior y, *(ii)* limita la comisión de la conducta que genera la condena al tiempo previo de la inscripción, desconociendo que el artículo 107 de la Constitución abarca desde el momento antes de la inscripción hasta el ejercicio del cargo para el cual se avaló al candidato. En este último punto, arguye un exceso del legislador en su libertad de configuración, ya que limita injustificadamente el ámbito de una disposición constitucional que pretendía ampliar al máximo el margen de la responsabilidad de las organizaciones políticas con el propósito de evitar los desmanes que las mismas han cometido en los últimos años.

2.1.3. En tercer lugar, la Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral pide declarar inexequible el inciso tres y siguientes del artículo 47 del Proyecto de Ley Estatutaria, por medio del cual se regula la forma en la que se conformará el censo electoral en Colombia, por considerar que vulnera injustificadamente *(i)* el deber de las autoridades públicas de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, incluyendo la vida política de la Nación (art. 2 superior), *(ii)* el derecho a la igualdad (art. 13 ibídem), *(iii)* el derecho fundamental de participación política (art. 40 y 258 de la Constitución), *(iv)* el derecho de las organizaciones políticas de declararse en oposición y, plantear y desarrollar alternativas políticas (art. 120 superior) y, *(v)* el derecho al sufragio como un derecho y un deber (art. 40 ibídem).

Estima que los contenidos normativos cuya inexequibilidad solicita establecen un tratamiento discriminatorio en contra de aquellos ciudadanos que optaron libremente por abstenerse de participar activamente en las últimas elecciones o mecanismos de partición ciudadana, por considerarla una opción políticamente válida, o porque motivos de fuerza mayor o caso fortuito les impidieron acudir a las urnas, desconociendo correlativamente sus derechos a la libertad de expresión y al voto. En este escenario, resulta desproporcionado crearles la carga adicional impuesta al ciudadano excluido del censo de volverse a inscribir para poder votar en las siguientes elecciones.

Luego de hacer un recuento del contenido del derecho a la igualdad en el ordenamiento jurídico colombiano, indica que la Corte debe resolver si la diferencia de trato prevista en el artículo 47 del proyecto de ley estatutaria frente a quienes votaron en las últimas elecciones respecto de los que no lo hicieron, contraría o no la prohibición de discriminación o mandato de trato paritario que consagra el inciso primero del artículo 13 de la Constitución Política.

Para dar respuesta al interrogante, la interviniente considera que debe aplicarse el test estricto de razonabilidad porque la medida que establece el artículo 47 del proyecto de ley hace diferenciación entre grupos de personas (votantes y abstencionistas) a quienes *prima facie* se les debió otorgar el mismo trato, atendiendo a que tanto unos como otros ejercieron de manera válida el derecho fundamental al voto. Además, el escrutinio más estricto se hace necesario por cuanto el trato diferenciado previsto en el proyecto de ley encuentra su fundamento en un criterio sospechoso de diferenciación cual es la opción política, estableciendo a partir de ella una consecuencia jurídica distinta y más gravosa a las personas que libremente decidieron expresar su opinión política absteniéndose de participar en el certamen electoral o en el mecanismo de participación democrático.

En aplicación del mencionado test, la Directora de la Misión de Observación Electoral indica que el referido artículo 47 persigue un fin constitucionalmente legítimo que es el de permitir conocer el listado de ciudadanos habilitados para votar, y adicionalmente indica que dicho fin es importante e imperioso porque constituye un requisito indispensable para que los ciudadanos ejerzan el derecho al voto, y para que el Estado pueda garantizar y conservar el control de los comicios en procura de garantizar la pureza y transparencia de los resultados.

Pese a ello, encuentra que la medida no supera el examen de idoneidad pues el medio escogido para lograr los fines mencionados no es efectivamente conducente para alcanzar la depuración ágil del censo electoral. En efecto, si lo que el legislador pretende con la norma es excluir del censo a aquellos que no están habilitados para votar tales como quienes perdieron sus derechos políticos con ocasión de una sentencia judicial ejecutoriada, las personas fallecidas, los menores de edad, los extranjeros sin carta de nacionalidad y los miembros de las fuerzas armadas, el proyecto ya contempló para ello el artículo 48.

Pero si lo que espera de la norma es la depuración de las cédulas asociadas a suplantación, falsa identidad, múltiple numeración, condenados penalmente sin reportar y pagando penas fuera de prisión, y miembros de fuerzas armadas sin reportar, la medida no es efectiva en términos de probabilidad y agilidad. La medida no contempla perseguir o encontrar a los autores de la suplantación o de las irregularidades en las cédulas, es engorrosa en tanto espera ser aplicada cada vez que hay elecciones, y opera en períodos muy largos que impiden tener de forma oportuna el censo depurado antes de certámenes

electorales atípicos. Adicionalmente, si lo que se espera es depurar el censo de suplantadores de personas vivas y fallecidas ello no es posible excluyendo a quienes no participaron en la última elección pues seguramente el suplantador consiguió votar en las últimas elecciones y por ende permanecerá dentro del censo electoral.

Finaliza su intervención señalando que si aún se encontrara que la medida es adecuada, no puede llegarse a una conclusión semejante respecto del estudio de la necesidad de la medida, pues se observa que la depuración y actualización del censo electoral podría llevarse a cabo extendiendo a todos los ciudadanos, votantes y abstencionistas, el deber de inscribirse previamente a las elecciones, o mediante la exigencia a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que realice la tarea de exclusión de inscritos irregulares, tal como lo ha venido haciendo en los dos últimos años. De esta forma, concluye que para actualizar el censo electoral y garantizar la transparencia en las votaciones no es proporcional, adecuada ni necesario excluir del censo a quienes no votaron en las últimas elecciones, siendo necesario entonces que la Corte declare que el numeral 1 del inciso 3 del artículo 47 del proyecto es inconstitucional.

2.2. Intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad "DeJusticia"

Los ciudadanos Rodrigo Uprimny Yepes, Javier Eduardo Revelo, Diana Esther Guzmán Rodríguez, Luz Marina Sánchez Duque, Valentina Montoya Robledo, Paula Alejandra Rangel Garzón y Andrés Mauricio Páramo Izquierdo, miembros de DeJusticia, intervienen específicamente para referirse al estudio de constitucionalidad de los preceptos normativos que el legislador estatutario estableció en los artículos 2, 28 y 47 del proyecto de ley estatutaria bajo estudio.

2.2.1. Para empezar, defienden la constitucionalidad del artículo 2º del proyecto de ley estatutaria, que regula el alcance de la prohibición constitucional de la doble militancia y la amplía a organizaciones sin personería jurídica. Para ello, exponen que el legislador puede ampliar el alcance de una prohibición constitucional, siempre y cuando esa limitación no afecte el núcleo esencial del derecho implicado y sea razonable para proteger fines constitucionales tan importantes como el fortalecimiento y consolidación de los partidos políticos.

Fundamentan su defensa en que el análisis literal del mencionado artículo muestra que el legislador pretende incluir en la prohibición de doble militancia a las organizaciones políticas que no cuentan con una personería jurídica, lo que a primera vista podría llevar a declarar su inconstitucionalidad porque restringe el derecho político a afiliarse y retirarse libremente de una organización política, ya que el artículo 107 de la Carta aparentemente fue claro en plantear que *"[e]n ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con*

personería jurídica" (subrayas de los intervinientes). Sin embargo, estiman que esa interpretación literal ignora que ampliar el alcance de la prohibición de la doble militancia es una medida razonable que, sin afectar el núcleo esencial de un derecho político, solidifica los partidos políticos.

Plantean que los artículos 40 y 107 de la Constitución Política reconocen la libertad de afiliarse o de retirarse de una organización política. Sin embargo, aducen que ese derecho no es absoluto toda vez que la misma Constitución ha limitado su ejercicio a que un ciudadano no pueda pertenecer simultáneamente a dos organizaciones políticas que tengan personería jurídica. En este sentido, recuerdan que la Corte Constitucional ha avalado esta restricción al ejercicio de los derechos políticos en las sentencias C-242 de 2006[1] y C-303 de 2010[2], en las cuales aceptó que prohibir la doble militancia es una restricción muy leve al derecho político a afiliarse y retirarse libremente de una organización política, lo cual se encuentra plenamente justificada por la necesidad de fortalecer y consolidar a las organizaciones políticas, como actores centrales de la democracia constitucional colombiana.

Ahora bien, a su juicio es razonable extender la prohibición de la doble militancia a las organizaciones políticas que carecen de personería jurídica aun cuando la Constitución haya sido clara en señalar que esta proscripción se limita a los partidos y movimientos con personería jurídica, pues el margen de potestad legislativa permite ampliar la base de una prohibición constitucional –no solo reducirla- siempre que se trate de una restricción razonable al ejercicio de los derechos. Manifiestan que ejemplo de ello son las inhabilidades para ser elegido concejal y alcalde incluidas en las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000, puesto que si bien la Constitución no regula el tema, sí autoriza al Congreso para que lo haga.

Para los intervinientes, la metodología a partir de la cual puede determinarse si es o no constitucional ampliar la prohibición de doble militancia a las organizaciones políticas sin personería jurídica es el test de razonabilidad que, en este caso, debería ser aplicado en la menor intensidad reconociendo la amplitud de la facultad legislativa y que la regulación del "*alcance de la prohibición constitucional de la doble militancia no afecta el núcleo esencial del derecho a afiliarse y retirarse de un partido o movimiento político"*.

Precisamente, aplicando el test débil para determinar si la medida es adecuada para alcanzar una finalidad permitida, es decir, no prohibida por la Constitución, concluyen que las diferencias establecidas entre el artículo 107 de la Constitución y 2° del proyecto de ley bajo estudio, sugieren que el legislador pretende incluir a las organizaciones sin personería jurídica en la prohibición de la doble militancia con el mismo objetivo de la norma

---

[1] En la sentencia C-242 de 2006, la Corte declaró inconstitucional el último inciso del artículo 4° de la Ley 974 de 2005 (Ley de Bancadas).

[2] En la sentencia C-303 de 2010, esta Corporación estudió la constitucionalidad de la disposición transitoria del Acto Legislativo 1 de 2009 que permitió el transfuguismo político de manera temporal.

constitucional, delimitar el ejercicio del derecho a afiliarse y reiterarse de *una* organización política, no de dos.

En síntesis, consideran que el artículo 2° del proyecto de ley es constitucional en tanto desarrolla el preámbulo y los artículos 1, 2, 3, 40 y 107 de la Constitución. Es razonable que el legislador para fortalecer y consolidar a los partidos políticos amplíe la prohibición constitucional de la doble militancia e incluya en ella a las organizaciones políticas que carecen de personería jurídica. Igualmente, es razonable porque la misma Constitución prohíbe las militancias múltiples a pesar de que reconoce el derecho político de afiliarse y de retirarse de una organización política.

2.2.2. Seguidamente, los integrantes de DeJusticia presentan los argumentos mediante los cuales apoyan la declaratoria de exequibilidad de la medida contenida en el apartado final del inciso 1° del artículo 28 del proyecto de ley estatutaria que se revisa. Esa medida hace referencia a que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica deben conformar las listas para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta, con al menos un 30% de uno de los dos sexos, es decir, se trata de una norma consistente en una cuota de participación política en los cargos de elección popular.

Para defender la constitucionalidad de la norma exponen cuatro argumentos centrales, a saber. En primer lugar, señalan que frente a la medida no existe cosa juzgada constitucional en virtud de lo establecido en la sentencia C-371 de 2000, pues aunque esta disposición guarda estrecha relación con la declarada inexequible en aquella ocasión (artículo 14 del Proyecto de Ley de cuotas), el marco normativo constitucional sufrió una modificación sustantiva en lo que respecta a la forma en que se concibe la autonomía de los partidos y movimientos políticos.

Al respecto, manifiestan que si bien los artículos 40, 107, 108 y 109 de la Constitución Política consagraban una concepción amplia de autonomía que prohibía toda injerencia del Estado en la organización interna de los partidos y movimientos políticos, incluyendo la conformación de listas, también es cierto que la orientación constitucional cambió considerablemente con las reformas de 2003 y 2009, habida cuenta que se eliminó la prohibición constitucional que impedía al legislador intervenir en los asuntos internos de las dichas colectividades. Así, *"de una protección maximalista, se pasó a una garantía amplia pero limitada pro un conjunto importante de principios constitucionales"*.

En segundo lugar, exponen que la cuota de participación política resulta importante para promover la participación igualitaria de las mujeres en política, en particular porque se convierte en "*una acción afirmativa que pretende compensar aquellas formas de discriminación que impiden que las mujeres participen en condiciones de igualdad en los escenarios políticos,*

corrigiendo el déficit tradicional de mujeres que participan como candidatas en las elecciones". Las siguientes cifras pretenden sustentar esta afirmación:

> *"Aunque las mujeres conforman el 51.2% de la población, y cerca del 52% de los electores que efectivamente asisten a las urnas, actualmente constituyen tan solo el 14% de los concejales, el 17% de las diputadas, el 9% de las alcaldes y el 14% del Congreso. Es decir que, a pesar de ser al menos la mitad del electorado, llegan en muy bajos porcentajes a los cargos de elección popular, por lo cual tienen una participación en política que no resulta ser igualitaria".*

De igual forma, la medida busca contribuir al cumplimiento de los mandatos constitucionales (artículos 13, 40, 43 y 107 de la Constitución) y de los estándares internacionales vinculantes para el Estado en la materia (Protocolo Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención sobre Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio).

En tercer lugar, indican que a pesar de la importancia de la consagración de dicha medida para la realización efectiva de los derechos de las mujeres, la redacción final del artículo resulta un poco ambigua y puede conducir a interpretaciones que la hagan inocua. En efecto, manifiestan que el apartado final del inciso 1° del artículo 28 del proyecto de ley puede ser interpretado al menos de las siguientes tres maneras: *"a) Que las listas deben tener como mínimo un 30% de mujeres, es decir, que en ningún caso pueden estar conformadas por más del 70% de hombres. B) Que deben tener como mínimo un 30% de mujeres, pero también como mínimo un 30% de hombres, lo cual implica que no puede haber listas con más del 70% de hombres, pero tampoco ninguna lista con más del 70% de mujeres. C) Que es suficiente con que las listas tengan un 30% de uno de los géneros. Bajo este último entendido, toda lista cumpliría con esa condición, pues toda lista siempre tendrá al menos un 30% de hombres".* Por eso, amparados en el principio de conservación del derecho y la necesidad de encontrarle un sentido razonable a la norma, señalan que de acuerdo con una interpretación histórica y sistemática el verdadero sentido de la norma es promover una mayor participación de las mujeres en cargos de elección popular, mediante la conformación de listas de candidatos que contengan al menos un 30% de mujeres. Así las cosas, solicitan a la Corte que tomen las provisiones que considere necesarias para evitar que se torne inocua la disposición legal.

En cuarto lugar, aducen que la medida de establecer una cuota de participación política en listas de representación resulta ajustada a la Constitución Nacional, no solamente por la importancia de alcanzar fines constitucionales legítimos y para el cumplimiento de obligaciones internacionales del Estado, sino porque resulta ser una medida necesaria,

adecuada y proporcional. En efecto, estiman que si bien la cuota aludida puede considerarse como una afectación de la autonomía de los partidos, la limitación resulta ser constitucional de acuerdo con el test estricto de proporcionalidad, toda vez que si bien puede limitar algunos de los contenidos de la autonomía de las organizaciones políticas, constituye una medida que persigue un fin constitucional importante, tal como es la satisfacción del principio de participación política en igualdad de condiciones para hombres y mujeres; es adecuada y necesaria para alcanzar dicho fin, y resulta proporcional.

2.2.3. En la parte final de la intervención, los integrantes de DeJusticia presentan las razones por las cuales consideran que el artículo 47 del Proyecto de Ley Estatutaria es inconstitucional tanto por razones de forma como de fondo.

Plantean que el artículo en comento adolece de un vicio de forma, por cuanto no fue discutido en comisiones ni en plenarias y, solo fue aprobado en la sesión de conciliación. En efecto, señalan que de acuerdo con la historia de publicaciones en las Gacetas del Congreso, el artículo 47 tuvo su primera aparición en el informe de conciliación (Gaceta del Congreso No. 1095 del martes 14 de diciembre de 2010- Cámara de Representantes) cuando es sabido que en éstas no se puede introducir artículos ni modificaciones. Al no haberse propuesto el artículo durante el curso de los debates, y ser esta competencia indelegable e inaplazable, no puede validarse su aparición ni aprobación en una etapa posterior del proceso legislativo por cuanto desconoce el principio de consecutividad y, de este modo, la Constitución.

Seguidamente argumentan que la norma genera un trato desigual entre quienes se abstuvieron de participar en el último certamen electoral y quienes votaron sí lo hicieron, en la medida en que excluye a los primeros del censo electoral, imponiéndole la carga de inscribirse para ser incluidos nuevamente en este y ejercer su derecho al voto. Después de aplicar un test de igualdad, siguiendo lo hecho por la propia Corte respecto de los votantes por ejemplo en la sentencia C-337 de 1997, concluyen que este trato diferente carece de una justificación razonable y objetiva. Es cierto que son válidos a la luz de la Constitución los objetivos perseguidos con la norma de depurar el censo para obtener una cifra certera y dificultar el fraude. Sin embargo, no lo es que se trate de una medida proporcionada, esto es, que supere el examen de adecuación, necesariedad y proporción en sentido estricto.

De un lado, el medio escogido es claramente inadecuado en tanto que elimina a quienes como forma de expresión política deciden abstenerse de votar obteniéndose así un dato irreal pues el censo reflejaría no a quienes están habilitados para votar, sino a quienes desean votar. Tampoco es necesaria por cuanto existen otros mecanismos para lograr la depuración del censo tales como las campañas de verificación de cédulas de personas fallecidas, y el afianzamiento de sistemas de información que, según el Registro, han mostrado gran éxito. Por el contrario, se trata de una medida desproporcional

puesto que desconoce el principio constitucional de facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan (art. 2 C.P), desconoce que es el Estado quien cuenta con los mayores recursos para verificar y depurar los datos de sus bases, y ejerce una presión para el ejercicio del derecho al voto que no está contemplada en la Constitución y que niega el valor jurídico de la abstención.

En la misma dirección, sostienen que el legislador excedió su ámbito de competencia pues desnaturalizó el concepto constitucional de censo electoral al disponer que estará constituido no por quienes tienen derecho al voto, sino por quienes ejercen activamente este derecho. Estiman que esta desnaturalización del concepto de censo comporta a su vez una modificación sustancial de las condiciones para ejercer los mecanismos de participación ciudadana, en tanto reduce considerablemente los umbrales y, de esta forma flexibiliza el uso de estos mecanismos de un modo no previsto en la Constitución.

2.3. Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ibagué

2.3.1. El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ibagué, solicita declarar la inexequibilidad de los artículos 39 y 40 del proyecto de ley examinado, los cuales hacen referencia a la implementación del voto electrónico, a la creación de la Comisión Asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el proceso electoral. Funda su petición en que dichos artículos refieren a temas accesorios del régimen de partidos y funciones electorales, que escapan a las materias que el constituyente reserva para las leyes estatutarias. Por consiguiente, aduce que esos temas deben desarrollarse a través de leyes ordinarias.

2.3.2. Pide declarar la exequibilidad condicionada del numeral 6° del artículo 12 del proyecto de ley, que hace referencia a la sanción aplicable a los partidos y movimientos políticos cuando inscriban en sus listas a candidatos que tengan condenas ejecutoriadas en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales. Indica que el texto del artículo impone un trato diferencial irrazonable en la medida que la restricción punitiva confiere el efecto sancionatorio solamente a aquellos eventos en los cuales la conducta lesiva se predique de un candidato a cargo de naturaleza unipersonal y no a un miembro de corporaciones públicas. Así, indica que la disposición en comento debe condicionarse para hacerla extensiva a los miembros de corporaciones públicas de elección popular.

2.3.3. Solicita declarar inexequible el parágrafo del artículo 10 del proyecto de ley estatutaria, porque da un trato diferencial respecto de la regla establecida en el numeral 6° del artículo 12 del mismo proyecto, toda vez que expone como *"sancionables unas conductas que no tienen esa connotación, tratándose de la hipótesis de que dichas conductas se hayan realizado o fueren condenados durante el período del cargo público, lo que rompe la*

carga de razonabilidad de trato que supone el ejercicio de la función legislativa”.

2.3.4. Pide asimismo declarar la exequibilidad condicionada del numeral 1° del artículo 47 del proyecto de ley en estudio, bajo el entendido de que la composición del censo electoral con las cédulas de ciudadanía de quienes hayan sufragado en las últimas elecciones o en el último mecanismo de participación popular de carácter nacional debe aplicarse a partir de las próximas elecciones, porque un hecho pasado no puede ser constitutivo del supuesto sobre el cual se edifica la pertenencia al censo electoral. Tal como está, la medida vulnera el debido proceso pues sorprende a los votantes con una nueva condición jurídica no vigente en los anteriores comicios.

Sumado a lo anterior, estima que la eventual futura inscripción de cédulas como elemento para subsanar la virtual exclusión del censo a quienes no votaron en las pasadas elecciones, es una carga desproporcional que no encuentra justificación válida en la Constitución.

2.3.5. Por último, solicita que las demás normas del proyecto de ley sean declaradas exequibles porque se ajustan a la Constitución.

2.4. Intervención de la Red de Veedurías Nacionales

2.4.1. El Director de Servicios Públicos de la Red de Veedurías Nacionales pide declarar inexequible el artículo 47 del proyecto de ley bajo examen, por cuanto al disminuir drásticamente el censo electoral a un aproximado de 13’000.000 de ciudadanos que acudieron a las urnas, se excluye a más de 16’000.000 de electores pasivos que optaron por la abstención como medio para hacer valer su derecho al voto.

Frente al tema, recuerda que la Constitución Política estableció como derecho fundamental la facultad de participar en la conformación y ejercicio del poder político, siendo el voto uno de los mecanismos de participación democrática. Así, el mencionado artículo 47 desconoce el derecho de los abstencionistas, *“y en especial [de] los electores del Polo Democrático Alternativo que hacen parte de la oposición en el país y que no acudieron a las urnas por no tener candidato a la segunda vuelta de elección presidencial, [quienes] son los realmente perjudicados porque quedan por fuera del censo electoral y los nuevos candidatos no tendrán posibilidad o serán mínimas frente a las actuales maquinarias electorales que consolidarían con esta norma sus enormes apetitos de poder”*.

2.4.2. De otro lado, pide declarar la inexequibilidad del artículo 13 del proyecto de ley bajo estudio, por cuanto el Consejo Nacional Electoral como organismo titular del poder preferente para imponer sanciones a los partidos y movimientos políticos, no es un ente imparcial ya que lo integran nueve miembros elegidos por el Congreso en pleno para un período institucional de 4 años, previa postulación de los mismos partidos y movimientos políticos

con personería jurídica o por coalición entre ellos. Señala que en la actualidad la mayoría de los integrantes del Consejo Nacional Electoral son afectos a la maquinaria electoral, lo que afecta en últimas a las minorías políticas.

2.5. Intervención de la Veeduría Ciudadana Democracia y Transparencia Electoral

Amparo Torres, vocera de la Veeduría Ciudadana Democracia y Transparencia Electoral solicita la declaratoria de inexequibilidad del numeral 1° del artículo 47 del proyecto de Ley Estatutaria, porque viola los artículos 2, 13, 40 y 99 de la Constitución Política.

2.5.1. Señala que el artículo 40 de la Constitución prevé que la condición de ciudadano tiene como presupuesto el ejercicio de los derechos políticos y, en consecuencia, el ejercicio de funciones y cargos públicos, por ello el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político le es inherente a tal condición. Indica que el reconocimiento de ser ciudadano se traduce en la facultad para elegir y ser elegido, tomar parte en las elecciones, y constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, entre otros derechos.

Haciendo referencia específica del derecho fundamental al sufragio, plantea que la jurisprudencia constitucional ha establecido tres elementos que hacen parte de su núcleo esencial: *(i)* la libertad política de escoger un candidato; *(ii)* el derecho que tienen los ciudadanos a obtener del Estado los medios logísticos e informativos para que la elección pueda llevarse a término de manera adecuada y libre; y, *(iii)* el deber ciudadano de contribuir con su voto a la configuración democrática y pluralista de las instituciones estatales.

Precisamente, amparada en la naturaleza fundamental que tiene el derecho al voto, señala que la forma en que se potencializa su materialización es a través del censo electoral, el cual entiende como el conjunto de cédulas de ciudadanía aptas e inscritas, correspondientes a electores que pueden votar en un determinado lugar. Manifiesta que al contener el potencial de futuros votantes, el censo electoral impone al Estado la tarea de dirigir sus esfuerzos a ser eficaz la depuración del mismo para que la actualización se de en forma regular y adecuada sin colocar cortapisas y condiciones al ciudadano que ya se encuentra inscrito. Por consiguiente, aduce que al exigir al ciudadano que inscriba su cédula si no votó en las pasadas elecciones, se le asigna una carga injustificada e innecesaria que no halla sustento constitucional.

2.5.2. En su sentir, del derecho al voto y su relación con el censo electoral, se desprenden las siguientes causales de inconstitucionalidad del numeral 1° del artículo 47 del proyecto de ley bajo estudio:

2.5.2.1. La medida de depurar el censo electoral con quienes votaron en las últimas elecciones, desconoce el procedimiento reglado que existe para determinarlo y actualizarlo, así como los esfuerzos que ha hecho la

Registraduría Nacional del Estado Civil por sanearlo, permitiendo que un gran número de cédulas que perdieron vigencia no sean utilizadas el día de las elecciones. Sobre el punto, la interviniente manifiesta que los inconvenientes no se generan por la falta de norma que regule la depuración del censo electoral, sino por la falta de un efectivo seguimiento para definirlo y en un presupuesto acorde para cumplir las tareas de actualizarlo. Así, estima que la medida de exclusión se torna innecesaria por cuanto existen normas vigentes que propenden por depurar el censo electoral.

2.5.2.2. La medida viola el principio de igualdad de acceso a las urnas y el derecho a participar en la conformación y ejercicio del poder político, porque desconoce que la democracia está constituida por ciudadanos libres que ejercen en el tiempo que consideren necesario y oportuno el derecho al voto, y no por imposición de una norma legal que los compele a realizar el acto electoral, sino por la voluntad que emane de su conciencia. Estima que la medida de exclusión desconoce el artículo 2° de la Constitución, el cual busca facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica y política, para asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

2.5.2.3. El numeral cuestionado viola el principio de irretroactividad de la ley, porque no es viable aplicar bajo el amparo de los principios a la igualdad, a la publicidad de las normas y a su aplicación a partir de la vigencia de la ley, a hechos pasados una nueva regulación. Señala que *"inscrito con antelación un ciudadano que no ejerció su derecho al voto en las pasadas elecciones, por los motivos que sean, no puede encontrarse con la imposibilidad de votar el próximo 30 de octubre de 2011, porque a pesar de estar inscrito de tiempo atrás, no lo hizo en el período comprendido entre el 23 de febrero y el 22 de mayo del mismo año"*.

Así las cosas, los ciudadanos inscritos que no votaron en las pasadas elecciones, lo hicieron con la convicción de que no haber ejercido su derecho al voto en tal oportunidad no los excluiría del censo electoral, sin embargo, por una ley posterior a tal omisión, les sería aplicada una ley abiertamente desfavorable.

2.5.2.4. Por último, señala que la medida viola el artículo 40 C.P, porque el Estado no puede imponer el voto obligatorio, pues se encuentra contemplado en la Carta Política que el sufragio es un derecho y un deber ciudadano. Por lo tanto, en su sentir, la imposición de inscribir nuevamente la cédula a aquellos ciudadanos que no comparecieron a los comicios pasados, pero que tiempo atrás lo habían hecho, pone sobre ellos una carga irrazonable y una sanción de la cual no son merecedores.

3. Intervenciones ciudadanas

3.1. Intervención del ciudadano Jorge Enrique Robledo Castillo

Jorge Enrique Robledo Castillo, senador de la república, intervino para solicitar que se declare inexequible el artículo 47 del proyecto de Ley Estatutaria que regula el censo electoral. El senador afirma que esta disposición viola el derecho fundamental a elegir y ser elegido puesto que establece una restricción irrazonable a la posibilidad de sufragar y disminuye el umbral establecido para los demás mecanismos de participación democrática.

Contrario a las consideraciones hechas por la Corte en la sentencia C-224/04, que según el interviniente apuntan a conceder legitimidad y efectos jurídicos a la abstención como forma de manifestación política, el artículo excluye del censo a toda la población que decidió no votar en las últimas elecciones. En la coyuntura política actual, esta norma tiene por efecto impedir que los militantes y simpatizantes del Polo Democrático Alternativo participen en los siguientes comicios puesto que en las últimas elecciones realizadas, correspondientes a la segunda vuelta presidencial llevada a cabo el 20 de junio de 2010, dicho partido decidió abstenerse de participar.

3.2. Intervención del ciudadano Guillermo Rivera Flórez

Guillermo Rivera Flórez, representante a la Cámara, solicitó que se declarara exequible el parágrafo 3 del artículo 29 de la Ley Estatutaria, que hace referencia a la forma de suplir las faltas absolutas de gobernadores y alcaldes, y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos de elección popular. El representante sostiene que esta norma facilita la defensa de la probidad de la función pública y establece restricciones que se adecuan a los criterios que en materia de inhabilidades ha establecido la Corte Constitucional en sus pronunciamientos.

3.3. Intervención del ciudadano Daniel García-Peña

El ciudadano Daniel García-Peña presentó escrito en el que solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de los dos incisos finales del segundo artículo del proyecto que regula la prohibición de la doble militancia.

En primer lugar, señaló que el constituyente derivado reguló de manera directa el procedimiento de cambio de partido para evitar la doble militancia al señalar en el Acto Legislativo 01 de 2009 que *"quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones"*. Dado que el constituyente limitó la disposición a un grupo específico de ciudadanos y esa decisión debe ser interpretada de forma restrictiva por cuanto disminuye el alcance del derecho a elegir y ser elegido, no le estaba dado al legislador extenderlo hasta alcanzar a los directivos de los partidos y movimientos políticos. Subsidiariamente solicitó que se condicione la exequibilidad del artículo bajo el entendido de que dichas reglas no son aplicables a los procesos electorales en curso atendiendo a que varían de forma intempestiva las reglas para quienes desean

postularse como candidatos a los comicios que se llevarán a cabo del 30 de octubre de 2011.

En el mismo sentido, la expresión "grupos significativos de ciudadanos" que se encuentra incluida dentro de la norma que pone un límite temporal para que los directivos que deseen postularse a cargos de elección popular cambien de agrupación política, desconoce que de conformidad con lo previsto en el artículo 107 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, lo que se encuentra proscrito es la pertenencia o militancia en más de un movimiento o partido político con personería jurídica. Dado que los grupos significativos de ciudadanos no tienen personería jurídica, incluirlos dentro de la prohibición constituye una restricción al derecho a la libre asociación y al derecho a presentar candidatos que excede la competencia del legislador. Asimismo, constituye una violación del derecho a la igualdad puesto que limita la posibilidad de que quien ocupa un cargo directivo dentro de un movimiento o partido político se postule como candidato por un grupo significativo de ciudadanos, mientras que quienes son miembros de corporaciones públicas sí pueden hacerlo.
En tercer lugar, afirma que la expresión del último inciso del artículo segundo, que consagra como sanción para quienes incumplan las reglas sobre prohibición de doble militancia la revocatoria de la inscripción de los candidatos es inconstitucional, toda vez que no establece con claridad quién tiene la competencia para imponerla, violando así el principio de legalidad de la pena. Con todo, si a partir de una interpretación sistemática se concluyera que el órgano competente para imponer dicha sanción es el Consejo Nacional Electoral, el interviniente sostiene que el legislador extralimitó su competencia pues la Constitución en el artículo 108 modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009 limita la posibilidad de revocatoria del Consejo a las inhabilidades, y esta norma no puede ser considerada como tal.

3.4. Intervención de los ciudadanos Iván Cepeda Castro y César Augusto Luque Fandiño

Los ciudadanos Iván Cepeda Castro y César Augusto Luque Fandiño piden declarar inexequible el numeral 1° el artículo 47 del proyecto de Ley Estatutaria, por cuanto viola los artículos 40, 98 y 99 de la Constitución al: *(i)* restringir el derecho fundamental a elegir y ser elegido, en su contenido material, y *(ii)* desconocer la abstención que es también un mecanismo de participación.

Frente al primer punto, señalan que el artículo 40 de la Constitución Política establece que todo ciudadano, entendido como aquel que haya cumplido 18 años de edad, tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, mediante la facultad de elegir y ser elegido. Plantean que dicha facultad no es absoluta, puede ser restringida solo mediante decisión judicial que suspenda los derechos por determinado tiempo, así como también se cobijados por ella los mayores de edad que hagan parte de la Fuerza Pública, a quienes por mandato superior les está

vedado participar en actividades políticas. Esas dos son las únicas restricciones constitucionalmente permitidas para limitar el derecho al sufragio.

Por ello, aducen que es contrario al mandato constitucional restringir el censo electoral, es decir, la población que puede votar en cualquier tipo de elecciones, a quienes hayan sufragado en las elecciones anteriores, toda vez que desconoce la abstención como un mecanismo de participación ciudadana. Recuerdan que la abstención es una forma de demostrar la inconformidad frente a los candidatos, por lo que aplicar una sanción a quien no acuda a votar, implica violar los principios de la democracia participativa colombiana que no contemplan el voto obligatorio.

En lo que respecta al segundo punto, indican que los artículos 98 y 99 de la Constitución establecen que los colombianos adquieren la ciudadanía a los 18 años de edad, es decir, por un factor objetivo, el paso del tiempo, de suerte que la ley no puede fijar talanqueras para restringir el acceso a los derechos políticos.
Así, precisan a manera de conclusión, que siendo la ciudadanía la que otorga el derecho a sufragar, dicho derecho no puede estar supeditado al argumento de que ello pretende disminuir el abstencionismo, pues dicha finalidad la logra solo de forma ficticia, y desconoce que es el Estado el que debe propiciar la participación de los ciudadanos en la formación de sus normas, pero también en la formación del poder público mediante el ejercicio activo y pasivo del voto no obligatorio.

3.5. Intervención del ciudadano Juan Fernando Londoño

El ciudadano Juan Fernando Londoño intervino ante la Corte con el fin de defender la exequibilidad del artículo relativo al censo electoral. Frente al primer inciso manifiesta que en la medida en que este se reduce a definir el censo electoral, no supone violación alguna del articulado constitucional. Igual situación se presenta con el segundo inciso que apunta al hecho de que el censo electoral cumple una función racionalizadora que permite planear, organizar, ejecutar y controlar los diferentes procesos electorales y de participación ciudadana, anticipando los gastos directos e indirectos que se derivan de ellos.

Por su parte, el tercer inciso y sus numerales determinan cómo se conforma el censo electoral, imponiendo a las autoridades electorales la obligación de formarlo con un número mínimo de cédulas de ciudadanía que contengan la sumatoria de todas aquellas que se encuentren dentro de los supuestos de los numerales 1 al 3. A juicio del interviniente ese primer numeral que consagra como criterio de inclusión la votación en las últimas elecciones, es exequible siempre que se entienda que el ciudadano debió haber votado en al menos uno de los últimos comicios, bien sean estos de orden nacional, departamental o municipal. Esta opción garantiza la inclusión de aquellos que no han podido participar en todas las elecciones por razones ajenas a su voluntad y la de

quienes decidieron manifestarse políticamente mediante la abstención en alguno de los certámenes.

Para el interviniente los argumentos según los cuales el primer numeral del artículo 47 del proyecto desconoce el valor jurídico que la Corte le ha dado a la abstención carecen de fundamento. Primero, por cuanto a su juicio en el texto de la sentencia C-551 de 2003 se confirió eficacia jurídica a la abstención solamente para la *"aprobación de una determinada reforma constitucional por medio de referendo"*, sin que se evidencien razones que hagan extensibles los argumentos que la sustentan a los demás mecanismos de participación popular.

Segundo, si bien es cierto que la nueva cifra que arroje el censo electoral puede modificar el umbral requerido en los mecanismos de participación diferentes al voto, estos umbrales y bases de cálculo han sido establecidos por el legislador y, en esa medida, este conserva la facultad de modificarlos mediante otra norma de la misma jerarquía.

Tercero, entiende el interviniente que el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a no participar en un mecanismo de participación popular cuando la abstención tiene efectos medibles y claros. Sin embargo, no parece que esa misma reflexión sea aplicable a las demás votaciones porque en ellas la abstención no produce efectos jurídicos tangibles.

Cuarto, si bien es cierto que la exclusión del censo electoral puede restringir el derecho al voto de quienes no participaron en ninguno de los mecanismos de participación democrática celebrados el año anterior, lo cierto es que según el artículo 258 de la Constitución el voto es un derecho y un deber, lo cual implica que el Estado puede exigir un conjunto de cargas al ciudadano con el fin de racionalizar el ejercicio del derecho al voto, dentro de los cuales no es irrazonable ni desproporcional inscribir la cédula en caso de que no haya sido incluida de manera automática en el censo electoral, tal como ocurre, por ejemplo, con el cambio de residencia.

Además, no se vulnera el derecho al voto pues la incorporación en el censo electoral no es un elemento que haga parte del derecho al sufragio. Por ello, por ejemplo, en países en los cuales el censo electoral es conformado por instituciones ajenas al Estado los ciudadanos tienen la carga de acudir en todos los casos a solicitar su inscripción en el censo, sin que ello haya sido considerado una vulneración al derecho.

Quinto, no puede afirmarse que en un país caracterizado por tener un alto grado de abstención la modificación del censo afecte las estadísticas y distorsione la realidad. En primer lugar, porque las series históricas que permiten medir la abstención pueden seguirse elaborando con base en el número válido de cédulas expedidas, que es el criterio actual para la elaboración del censo. Además, porque el problema de la abstención mayoritaria no se resuelve a partir de las estadísticas sino a partir de la

obligación del Estado de motivar a los ciudadanos para que expresen su opinión a través de los mecanismos de participación.

Para concluir, sostiene el interviniente que los efectos de la entrada en vigor de la norma no serán otros que disminuir la distancia que existe actualmente entre la democracia representativa, que opera mediante mecanismos como el voto y exige solamente la decisión de la mayoría de los votantes, y la democracia participativa, que en Colombia ha acudido al uso de umbrales dependientes del censo electoral que constituyen una mayoría previa que debe hacer presencia en las urnas, pues esto último ha significado un obstáculo para que se haga uso de ellos con más frecuencia.

3.6. Intervención del ciudadano Fernando Augusto Ramírez Guerrero

Fernando Augusto Ramírez Guerrero solicitó a esta Corporación que declarara la inconstitucionalidad del numeral primero del inciso tercero del artículo 47 del proyecto de ley estatutaria, según el cual el censo electoral está formado por las cédulas de los ciudadanos *"que hayan sufragado en las últimas elecciones o en el último mecanismo de participación popular (...)"*. Advirtió el interviniente que este artículo no estaba incluido en el proyecto original del gobierno y que fue incluido para la discusión solo hasta el segundo debate en Cámara de Representantes. Además, señaló que su contenido lesiona la democracia participativa pues restringe el acceso a la misma de millones de ciudadanos que se abstuvieron de sufragar en la última oportunidad.

3.7. Intervención del ciudadano Guillermo Mejía Mejía

El ciudadano Guillermo Mejía Mejía solicita declarar la inexequibilidad del artículo 47 del Proyecto de Ley Estatutaria, porque viola en forma directa el artículo tercero de la Constitución. Considera que mediante una ley estatutaria el Congreso no puede eliminar a la mitad del pueblo que tiene el derecho a votar y que se encuentra debidamente habilitado en el actual censo electoral. Para limitar el derecho al voto a las personas que sufragaron en las últimas elecciones, estima necesario hacer una reforma constitucional que determine cómo debe estar integrado en el censo electoral, lo que implicaría en su sentir una modificación del artículo tercero de la Constitución.

Plantea que en Colombia el ejercicio activo del voto no es obligatorio y, por lo tanto, el legislador no puede imponer sanciones a los que libremente optan por la alternativa del abstencionismo, protegida también en el artículo 20 de la Constitución que garantiza a todas las personas la libertad de expresión y de difundir sus pensamientos y opiniones. Agrega que la misma Corte Constitucional en la sentencia C-551 de 2003, al examinar la Ley 796 de 2003, dio plena validez a la abstención como mecanismo legítimo de la manifestación pasiva del ciudadano.

Finalmente, puso de presente que el mencionado artículo 47 adolece de un vicio de trámite porque desconoció el principio de consecutividad al no ser tenido en cuenta en todos los debates y votaciones que requiere una norma estatutaria. Señala que al parecer ese artículo no fue discutido en comisiones ni en plenarias, sino que hizo su ingreso sorpresivo en el acta de conciliación del Proyecto de Ley Estatutaria.

3.8. Intervención de los ciudadanos Carlos Orlando Acuña Ruiz y Julián Mauricio Ruiz Rodríguez

Los ciudadanos Carlos Orlando Acuña Ruiz y Julián Mauricio Ruiz Rodríguez, intervienen en el presente trámite con el fin de solicitar la inexequibilidad del último inciso del parágrafo 3° del artículo 29 del proyecto de Ley Estatutaria que se revisa, por considerar que esta disposición desconoce el principio de unidad de materia legislativa, toda vez que no tiene relación alguna con el tema propio de la Ley Estatutaria, que no es otro que el de dictar reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos en desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2009. Al respecto, estiman que el equiparar las inhabilidades para cualquier cargo de elección popular a las mismas que se establecen para los congresistas en la Constitución Política, es un tema ajeno que debe tramitarse a través de una ley ordinaria y no estatutaria, por cuanto ésta última versa sobre las materias específicas que indica el artículo 152 Superior, y así lo consideró esta Corporación en sentencia C-532 de 2000.

Por último, dicen que históricamente se han diferenciado el régimen de inhabilidades para unos servidores públicos y para otros, por cuanto el nivel de poder y manejo de recursos en algunos cargos, pueden ser usados indebidamente para favorecer futuras aspiraciones electorales. Por ello, consideran necesarias y ajustadas a la Carta, las diferentes inhabilidades que existen entre los Congresistas y los servidores públicos que ocupan cargos de elección popular.

3.9. Intervención del ciudadano José Manuel Abuchaibe Escolar

El ciudadano José Manuel Abuchaibe Escolar solicita declarar inconstitucional el artículo 47 del proyecto de Ley Estatutaria bajo estudio, porque desconoce el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pues limita al ciudadano el derecho a elegir y tomar parte en las elecciones, y desconoce que en Colombia el voto no es obligatorio.

Estima que la medida de depurar el censo electoral como lo establece el artículo en mención lo que logra es *"pervertir"* el proceso electoral. El nuevo censo no solo excluye a los abstencionistas, siendo la abstención también un derecho y un mecanismo de participación democrática, sino que explícitamente excluye a la oposición. Si quienes llegan a conformar el nuevo censo son los mismos ciudadanos que votaron en la última contienda

electoral, indica que lógicamente el partido ganador será la mayoría en el nuevo censo electoral, situación que genera desigualdad y afecta la libertad de intervenir con libertad en todos aquellos asuntos que lo afecten. Además, expone que el artículo que se cuestiona *"fue tramitado en forma subrepticia a última hora, sin que hubiera debate en comisión ni mayor discusión en el Congreso"*, razón por la que le irroga un vicio de procedimiento en su formación ya que *"ese texto aparece en las actas de conciliación que son posteriores"*.

3.10. Otras intervenciones

3.10.1. El ciudadano Nixon Alejandro Navarrete Garzón solicita declarar inconstitucional el último párrafo del artículo 29 del proyecto de ley bajo examen, porque su contenido rompe el principio de unidad de materia al carecer de conexidad con las finalidades y objetivos propios de la presente Ley Estatutaria, como son desarrollar los Actos Legislativos No. 01 de 2003 y 2009, así como determinar las reglas y parámetros a seguir por parte de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos en lo referente a su organización y funcionamiento, y al fortalecimiento de su democracia, entre otros.

3.10.2. Los ciudadanos Jorge Eliécer Correa Correa, Julieta Andrea Arrieta Rocha, Flor Nathaly Laguna Nieto, María Cristina Díaz Anaya y Gina María Chaparro García solicitaron a la Corte declarar inexequibles las expresiones *"su resultado deberá conformarse por mínimo un 30% de los géneros"* contenida en el artículo 28, y el inciso primero del artículo 29 del Proyecto de Ley Estatutaria al considerar que son violatorios del artículo 13 de la Constitución. Asimismo alegan que el artículo 47 del proyecto que ordena la depuración del censo electoral desconoce el derecho a elegir y ser elegido consagrado en los artículos 40 y 258 de la Constitución, comoquiera que excluye expresamente de la posibilidad de votar a quienes no sufragaron en las últimas elecciones por decisión política o por razones ajenas a su voluntad, y constriñe a votar a los ciudadanos so pena de ser excluidos del censo.

3.10.3. Sonia Andrea Rozo Ariza, Sarita Yazmin Orjuela Martínez, Martha Elizabeth Amórtegui Bejarano, Martha Alejandra González Amórtegui, María Mercedes Martínez, Edison Enrique Valderrama, Sayda Azucena Orjuela Martínez, Martha Sarmiento Martínez, Claudia Fernanda González Amórtegui, Oscar Parra Bonilla, María Paulina Gordo Martínez, María Isabel Callejas Páramo, Juan Gabriel Cruz Delgadillo, Gabino Candela, Yuri Jennifer Cristiano, Carlos Alberto Monsalve Monje, Jaime Mejía, Rodrigo Miranda, Rafael Antonio Arévalo, Aleida Sáenz, Eliana Pulido García, Olga María Cardona, Luís Alberto Acuña Ruiz, Marco Fidel Malaver Neme, Marco Cubides, Juan Carlos Regalado Cañón, Armando Rojas, Aníbal Camargo Ruiz, Tatiana Sierra Botero, Luz Stella Cruz Chacón y José Heylemeyer Martínez Soriano intervinieron ante la Corte mediante escritos separados para pedir a la Corte declarar la inexequibilidad del último inciso del parágrafo tres del artículo 29 del proyecto que establece que ningún régimen de

inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas. Manifiestan que este aparte desconoce el principio de unidad de materia pues el objeto del artículo 29 es la presentación de candidatos de coalición, y agregan que la regulación del régimen de inhabilidades de los servidores de elección popular no es materia propia de ley estatutaria. Para finalizar, expresan que la norma equipara injustificadamente el régimen de los congresistas al de los demás cargos de elección popular.

3.10.4. Los ciudadanos Blanca Nubia Vargas Vargas, Nina Yolima Barajas Díaz, Camilo Andrés Rodríguez Rodríguez, Antonio Rojas y Hugo Leandro Cruz Acevedo presentaron escrito por medio del cual defienden la constitucionalidad del proyecto en razón de que favorece la moralidad pública.

3.10.5. Norma Constanza Plata Rivas solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del proyecto de Ley Estatutaria haciendo una relación de los artículos constitucionales a los cuales se ajustan los propósitos de cada uno de los capítulos del proyecto.

3.10.6. Los ciudadanos Luz Dary Moreno Rodríguez, Sandra Milena Domínguez Marín, Diana Carolina Ortiz Revelo, Aída Ruiz, Alejandro Lombo y John Martínez solicitaron que se declare que los artículos 14 y 15 del proyecto de ley que tratan la disolución, liquidación, fusión y escisión de partidos y movimientos políticos son constitucionales condicionalmente. Agregaron que el artículo 45 es inexequible, y que también lo es el artículo 47 por cuanto contradice el artículo 40 de la Constitución. Sin embargo, no se desprenden con claridad del escrito los argumentos que justifican sus afirmaciones.

3.10.7. Yolima Tunjano Gutiérrez, Camilo Andrés Flórez Rojas, Dago Epaminondas Céspedes Millán, Ángela María Santana, Carlos Arturo Orozco Giraldo, Alejandro Sarmiento Villarreal, Alirio Mujica Díaz, Moisés Barón Franco y Byron Kleber Vaca Martínez manifestaron ante la Corporación que el último inciso del parágrafo tercero del artículo 29 del proyecto objeto de revisión es inexequible en tanto que vulnera el principio de unidad de materia y excede la competencia del legislador para expedir leyes estatutarias tal como está definida en el artículo 152 de la Constitución, pues dicha norma no incluye en ninguno de sus numerales la regulación del régimen de inhabilidades. Igualmente solicitaron que se declare inexequible el artículo 47 del proyecto sobre censo electoral al desconocer que el voto en Colombia no es obligatorio.

3.10.8. Los ciudadanos Leonardo Andrés Santana Caballero, Ciro Andrés Castro, Ada Ruiz Suárez, Raúl Eduardo Lozano, e Iván Antonio Chacra Neura sostuvieron que los artículos 36 y 39 del proyecto que regulan la concesión de espacios gratuitos en radio y televisión, y el voto electrónico, son inconstitucionales puesto que vulneran el derecho a la igualdad y ordenan

un método de identificación biométrica previo al sufragio que permite establecer el sentido del voto de cada ciudadano.

3.10.9. Olga Lucía Arias, Sandra Liliana Barón Becerra, Omar Bonilla, Oscar Agudelo Flórez y Alexander Castro Sánchez, intervinieron ante la Corte para defender la constitucionalidad de varias normas del proyecto y solicitar que se declaren inexequibles otros apartes del mismo. Por una parte, para los intervinientes, la expresión "afiliación y retiro" contenida en el numeral 2 del artículo 4 relativo al contenido de los estatutos de los partidos y movimientos políticos contraría el artículo 57 de la Constitución que avala la libre afiliación y retiro de dichas organizaciones. Por otra parte, no se ajusta a la Constitución el artículo 55 del proyecto por cuanto establece una fórmula general de vigencia y derogatoria de las leyes que contravengan la nueva normatividad, sin especificar cuáles son los contenidos jurídicos a los que se refiere.

3.10.10. Magda Lucía Muñoz, Javier Benavides Sáenz, Jairo Peña Ríos, Fabián Camilo Rojas y Hermes Melo Santamaría manifestaron que el artículo 26 del proyecto es inexequible por cuanto exime del impuesto a las transacciones bancarias a la cuenta única en la que la campaña recibirá los recursos provenientes de financiación estatal y privada, estableciendo un trato privilegiado injustificado que desconoce el artículo 13 de la Carta. También mostraron reparos frente al artículo 32 que permite computar a favor del reemplazo de un candidato fallecido los votos que obtuvo este último, y frente a los artículos 34 y 47 del proyecto relativos a la definición de campaña y censo electoral ya que desconocen el valor del sufragio consignado en el artículo 40 de la Carta.

3.10.11. Los ciudadanos Oderlei Nuñez Castro, Doris Johanna Novoa Lozano, Lina María Hernández Varón, John Edison Ocampo Salazar y Liceth Katheryne Rojas Cruz solicitaron que se declare inexequible el último inciso del artículo 29 puesto que regula el régimen de inhabilidades e incompatibilidades sin tener competencia para hacerlo en términos del artículo 152 de la Constitución, y los numerales del artículo 47 sobre censo electoral que desconocen el alcance del derecho al voto.

3.10.12. Para los ciudadanos Francy Ángel, Viviana Cardona, Johanna Gacharna, Iván González, Luis Gordillo, Fredy Mesa y Alexander Moreno los artículos 11, 12 y 28 del proyecto establecen distinciones injustificadas entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y aquellos que no la tienen o que la perdieron por no superar el umbral, por lo cual deben ser declarados inconstitucionales.

3.11. Intervenciones extemporáneas

3.11.1. Gabriel Bustamante Peña, Asesor Jurídico de la Corporación Viva la Ciudadanía, presentó escrito defendiendo la constitucionalidad del proyecto

en general, pero presentando argumentos específicos respecto de la inexequibilidad de uno de sus artículos.

Empieza por señalar el interviniente que el espíritu del proyecto no es otro que el que anima al legislador desde el Acto Legislativo 01 de 2003 en la búsqueda de herramientas que permitan racionalizar las opciones partidarias, avanzando hacia un modelo de pocos partidos fuertes que estén protegidos de la cooptación por parte del narcotráfico y de los grupos armados al margen de la ley. En este sentido, se destacan como avances del proyecto la consagración de la responsabilidad de los partidos y el régimen de sanciones a sus directivos y candidatos; la prohibición de la doble militancia y el trasfuguismo, la obligatoriedad de las consultas, la nueva distribución de la financiación estatal, el registro de afiliados, la equidad de género y las potestades de los testigos electorales.

No obstante, advierte que el artículo 30 del proyecto que exige la repetición de las elecciones cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación debe ser declarado inconstitucional pues impone indirectamente a los ciudadanos una carga tributaria adicional que permita financiar el mecanismo. Además, contraría la disposición que sobre el voto en blanco plasmó el Acto Legislativo 01 de 2009, puesto que en este se señaló que la repetición solo tiene lugar cuando los votos en blanco constituyen una mayoría absoluta, en tanto que el proyecto admite la repetición con la simple mayoría de este tipo de votos.

3.11.2 El ciudadano César Alfonso Parra Galvis solicitó fuera del término establecido para ello que se declarara la inexequibilidad del inciso final del parágrafo tercero del artículo 29 del proyecto de ley estatutaria por cuanto violó los principios de consecutividad y de identidad flexible y relativa.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, exponiendo argumentos relacionados tanto con el trámite del proyecto como con su contenido:

1. Para iniciar, la Vista Fiscal describe cada una de las etapas del procedimiento legislativo surtido por el proyecto de ley bajo examen, y refiere que se configuró un vicio relativo a la ausencia de cumplimiento del requisito de mayoría calificada para aprobar el proyecto conciliado en la Cámara de Representantes, puesto que en la certificación pertinente suscrita por el Secretario General de la Corporación se alude a dos votaciones contenidas en actas de plenaria que no se han publicado y, por tanto, que impiden verificar el quórum y el número de votos favorables. En este sentido, sostiene que: "*a menos que la Corte logre establecer, merced a un ejercicio probatorio, el número de representantes que asistieron a la sesión y el número de*

representantes que votó afirmativamente el proyecto conciliado, el Ministerio Público encuentra que existe un vicio en el proceso de formación del proyecto de ley estatutaria".

2. Respecto del contenido, el Procurador comienza por manifestar que el primer capítulo del proyecto de ley se ajusta a la Constitución por cuanto lo único que hace es consagrar principios ya establecidos en la Carta y ahondar en el contenido de algunos de ellos. No obstante, advierte que la expresión *"distribución de la financiación estatal"* contenida en el numeral 13 del artículo 4 relativo al contenido de los estatutos de los partidos y movimientos políticos, debe ser declarado exequible solo en cuanto se entienda que la distribución de los recursos estatales para la financiación de la organización política debe hacerse de forma equitativa y teniendo en cuenta el artículo del proyecto en el cual se establecen las finalidades de los recursos provenientes de la financiación del Estado (art. 18 del proyecto).

3. El Ministerio Público defiende la constitucionalidad del capítulo segundo dedicado a las consultas internas y populares en cuanto tiene como fin llevar a cabo el mandato constitucional de fomentar la participación democrática. Sin embargo, solicita que la exequibilidad del artículo séptimo del proyecto que concede efectos de obligatoriedad a las consultas internas y populares sea condicionada en el mismo sentido en que lo hizo la sentencia C-089/94, la cual estableció que los resultados de las consultas solo son imperativos cuando en la respectiva convocatoria no se precise lo contrario. Además, solicitó precisar que la reglamentación que haga el Consejo Nacional Electoral sobre el tema a la luz del último inciso del artículo 7 del proyecto, debe restringirse a los aspectos técnicos de las consultas.

4. Expone el Ministerio Público que el inciso primero del artículo 13 del proyecto consagra en cabeza del Consejo Nacional Electoral la titularidad del ejercicio de investigación y sanción a partidos y movimientos políticos de manera confusa. Esto es así puesto que en el inciso primero dispone que la competencia es preferente, pero acto seguido establece que esta potestad opera solo cuando los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos *"no lo hicieren de acuerdo con su régimen disciplinario interno",* es decir, establece que la competencia es subsidiaria. A juicio del Procurador, esta incompatibilidad puede resolverse si se declara exequible el artículo 13 del proyecto de Ley Estatutaria bajo el entendido que la competencia mencionada tiene un carácter residual.

5. En cuanto al parágrafo transitorio del artículo 14 del proyecto según el cual en caso que los estatutos de los partidos y movimientos políticos "*no dispusieren nada sobre disolución voluntaria, tal decisión podrá ser adoptada por las respectivas bancadas del Congreso con una votación no inferior a las dos terceras partes de sus integrantes",* advierte la Vista Fiscal que ello solo es posible cuando el partido o movimiento ocupen más de una curul en el Congreso. En consecuencia, sugiere a la Corte que declare que la mayoría exigida para regular la disolución voluntaria de un partido o

movimiento no se aplica a las bancadas conformadas por un solo parlamentario.

6. Estima la Procuraduría que el Título II del proyecto "*de la financiación política*" cumple el propósito constitucional resaltado desde la sentencia C-089/94, que no es otro que el de contrarrestar el aporte a las campañas de dineros por parte de grupos de interés o que provengan de fuentes ilegales que tengan por propósito distorsionar el debate democrático.

No obstante lo anterior, advierte que existen dos expresiones dentro del capítulo relativo a la financiación de las campañas electorales que reproducen disposiciones de la Ley 130 de 1994 cuya exequibilidad fue condicionada por la sentencia C-089/94 y que, por tanto, es preciso declarar exequibles condicionalmente de nuevo. De un lado, para la Procuraduría es necesario precisar que el artículo 18 del presente proyecto de ley estatutaria que señala que los partidos y movimientos con personería jurídica están obligados a debatir y aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos es exequible solo *"en cuanto se refiera al componente de los presupuestos que tengan origen en fondos públicos"*. De otro lado, el parágrafo segundo del artículo 25 del proyecto que establece que es obligatorio constituir auditorías para la administración de los recursos de las campañas, debe ser declarado constitucional siempre y cuando se entienda que esta disposición no excluye el control que realiza la Contraloría General de la República.

7. La Vista Fiscal no encuentra reparo de constitucionalidad frente al Título III del proyecto que trata *"de las campañas electorales"*. A su juicio, su articulado se ajusta en todo a la Constitución y es semejante a lo dispuesto por la Ley Estatutaria 130 de 1994 que, al menos respecto de este aparte, fue encontrado exequible por la Corte en la sentencia C-089/94.

8. Aunque el Ministerio Público encuentra que el Título IV del proyecto de ley que se titula *"disposiciones varias"* contempla normas más cercanas al propósito de un Código Electoral por cuanto regulan los mecanismos de escrutinio y el censo electoral, no encuentra razones que impidan que ello sea regulado en una Ley Estatutaria como la que somete a revisión de la Corte en esta oportunidad.

9. Para finalizar, defiende las disposiciones relativas al censo electoral contenidas en el artículo 47 del proyecto de ley. A su juicio, estas son normas de carácter técnico estadístico que determinan a partir de criterios objetivos los grupos de cédulas que conforman el censo electoral y, por lo tanto, no vulneran por sí mismos principios, derechos y valores de orden constitucional.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria de la referencia, con base en lo regulado en los artículos 153 y 241-8 de la Constitución Política.

Metodología de la sentencia

Con el fin de lograr un análisis sistemático y suficiente de la norma objeto de examen, la Corte adoptará para la presente decisión la metodología siguiente: En primer lugar, describirá el procedimiento legislativo surtido para la aprobación del Proyecto de Ley y decidirá acerca de la constitucionalidad formal del mismo. En segundo término, determinará la materia del proyecto de ley, con el fin de identificar su ámbito de aplicación, al igual que las unidades temáticas que lo componen. Luego, realizará algunas consideraciones sobre los aspectos generales del régimen constitucional del sistema electoral y de los partidos y movimientos políticos. En cuarto lugar, estudiará la constitucionalidad material de dichas unidades temáticas, a la luz de las normas superiores aplicables y, en especial, de la definición concreta que estas han obtenido en el precedente mencionado.

Análisis de constitucionalidad del procedimiento legislativo

1. El procedimiento surtido en el Congreso respecto del Proyecto de Ley Estatutaria

El expediente legislativo enviado a la Corte por el Congreso de la República demuestra que el Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado, 092/10 Cámara, *"por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento e los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones"*, surtió el siguiente trámite:

El Proyecto de Ley Estatutaria de la referencia fue presentado ante el Congreso por el Ministro del Interior y de Justicia. El texto del proyecto, junto con exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso 636 del 13 de septiembre de 2010[3]. El trámite inició ante la Cámara de Representantes y, en razón de tratarse de una norma estatutaria, fue repartido a la Comisión Primera Constitucional permanente de esa corporación. El procedimiento surtido se describe como sigue:

1.1. Cámara de Representantes

Trámite en la Comisión Primera de la Cámara

1.1.1. La ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en la que se solicita aprobar la iniciativa con modificaciones, fue presentada por los representantes Germán Varón Cotrino, Alfonso Prada Gil, Guillermo Rivera Flórez, Carlos Arturo Correa Mojica,

[3] *Cfr*. Folios 8 a 27 del cuaderno de pruebas 2 (en adelante, CP2).

Jaime Buenahora Febres, Juan Carlos Salazar Uribe, Germán Navas Talero y Heriberto Sanabria Astudillo. El informe de ponencia para primer debate fue publicado en la Gaceta del Congreso 691 del 27 de septiembre de 2010[4].

1.1.2. Debe acotarse que, de acuerdo con la documentación remitida a la Corte, durante el trámite en la Comisión tuvo lugar una audiencia pública, celebrada el 23 de septiembre de 2010. En dicha audiencia se contó con la presencia del Gobierno Nacional, de los partidos políticos y de representantes de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas el Instituto de Ciencia Política, la Fundación Foro Nacional por Colombia, la Misión de Observación Electoral y la Alianza Iniciativa de Mujeres por la Paz. El acta contentiva de la audiencia fue publicada en la Gaceta del Congreso 964 del 24 de noviembre de 2010[5].

1.1.3. Según comunicación suscrita por el Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes[6], el Proyecto de Ley fue anunciado para su discusión y aprobación en primer debate en la sesión del 28 de septiembre de 2010, según consta en el Acta n.° 17 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 1124 de 2010. En este documento puede verificarse que durante la sesión se surtió el siguiente trámite en relación con el anuncio del proyecto:

*"**Presidente:***
Anuncie, señor Secretario, los proyectos para la próxima sesión.

Secretario:
Se anuncia, señor Presidente, para la próxima sesión los proyectos que se discutirán y votarán.

Proyecto de ley estatutaria número 092 de 2010 Cámara, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los Partidos y Movimientos Políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.
(…)

Han sido leídos los proyectos, señor Presidente, por instrucciones suyas, que se discutirán y votarán en la próxima sesión de la Comisión.

Presidente:
Se levanta la sesión, se convoca para mañana a las 10:00; se levanta la sesión siendo la 1:54 p. m."[7]

Debe tenerse en cuenta que la sesión del 29 de septiembre, de la que da cuenta el acta n°. 18 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 1125

---

[4] *Cfr*. Folios 28 a 45 del cuaderno de pruebas 3 (en adelante CP3).
[5] *Cfr*. Folios 11 a 38 CP3.
[6] *Cfr*. Folios 1 a 8 CP3.
[7] *Cfr*. Folio 135 CP3.

del 22 de diciembre de 2010, no finalizó el proceso de discusión y votación de la iniciativa. Por esta razón, debió anunciarse nuevamente el Proyecto de Ley. A este respecto, en la Gaceta citada se lee lo siguiente:

*"**Presidente:***
Anuncie los proyectos, señor Secretario.

Secretario:
Presidente, por instrucciones suyas, se anuncian para la próxima sesión de la Comisión.

Proyecto de ley estatutaria número 092 de 2010 Cámara, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los Partidos y Movimientos Políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.
(…)

Han sido leídos los proyectos señor Presidente, por instrucciones suyas, que se discutirán y votarán en la próxima sesión de la Comisión.

Preside, honorable Representante Bérner Zambrano Erazo:
Se levanta la sesión, se convoca para el próximo martes a las 9:00.

Secretario:
Siendo las 2:00 de la tarde, señor Presidente se ha levantado la sesión, se ha convocado para el próximo martes a las 9.00 de la mañana; se recuerda que mañana en la ciudad de Leticia, hay una audiencia pública sobre el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial"[8].

1.1.4. Según la certificación expedida a solicitud de la Corte por el Secretario de la Comisión Primera del Senado de la República, el Proyecto de Ley fue aprobado en primer debate en las sesiones del 29 de septiembre de 2010 (Acta n.° 18 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 1125 del 22 de diciembre de 2010) y del 5 de octubre del mismo año (Acta n.° 19 de la misma fecha, publicada en la Gaceta mencionada). En relación con el quórum y las mayorías obtenidas, el Secretario presenta certificación en la que da cuenta de la votación nominal respecto de la aprobación de cada uno de los artículos del Proyecto, según se explica del modo siguiente:

1.1.4.1. En la sesión del 29 de septiembre de 2010, se aprobó la proposición con la que termina el informe de ponencia, con 30 votos favorables, 3 abstenciones y 2 excusas. Esto es, mayoría absoluta, habida consideración que la Comisión está integrada por 35 representantes.

1.1.4.2. En la sesión del 5 de octubre de 2010, fueron votados: *(i)* los artículos 1º, 4º, 5º, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 23, 25, 27, 32, 33, 34, 35, 38, 39, 40, 44,

[8] *Cfr*. Folios 176 a 177 CP3.

46, 47, 48, 50 y 51, con 30 votos favorables y 5 abstenciones, configurándose mayoría absoluta; *(ii)* los artículos 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 17, 22, 26, 28, 29, 30, 36, 37, 42 y 49, con 29 votos favorables y 6 abstenciones, configurándose mayoría absoluta; *(iii)* los artículos 11, 19, 21, 24, 31, 41, 43 y 45, fueron aprobados con 26 votos favorables y 9 abstenciones, esto es, mayoría absoluta; y *(iv)* el título del Proyecto de Ley, fue aprobado con 26 votos favorables y 5 abstenciones, comprobándose mayoría absoluta.

Trámite en la Plenaria de la Cámara de Representantes

1.1.5. La ponencia para segundo debate fue presentada por los representantes Germán Varón Cotrino, Alfonso Prada Gil, Guillermo Rivera Flórez, Carlos Arturo Correa Mojica, Jaime Buenahora Febres, Juan Carlos Salazar Uribe, Germán Navas Talero, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Victoria Eugenia Vargas Vives, Alfredo Bocanegra Varón y Heriberto Sanabria Astudillo. El documento fue publicado en la Gaceta del Congreso 771 del 13 de octubre de 2010[9].

1.1.6. Según certificación suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes[10], el Proyecto de Ley fue anunciado para su discusión y aprobación en segundo debate en la sesión plenaria del 27 de octubre de 2010, según consta en el Acta n.° 27 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 894 del 12 de noviembre de 2010. En el texto de la referida acta, se señala lo siguiente frente al anuncio del debate y aprobación de la iniciativa:

*"**Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga:***
Anuncio de proyectos señor Secretario, solamente había 65 Representantes, anuncie proyectos para el día martes.

La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfonso Rodríguez:
Se anuncian los siguientes proyectos para el próximo martes.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga:
Se anuncian los siguientes proyectos para la sesión plenaria del día 2 de noviembre del 2010 o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos, de acuerdo al Acto Legislativo 1 de julio 3 de 2003 en su artículo 8º.

Proyectos para segundo debate

Proyecto de ley Estatutaria 092 de 2010 Cámara, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.
(…)

---

[9] *Cfr*. Folios 46 a 80 CP2.
[10] *Cfr*. Folio 1 a 7 CP2.

Señor Presidente, han sido anunciados los proyectos de ley.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga:
Se levanta la sesión y se convoca para el próximo martes 2 de noviembre a las 2:00 p. m."[11].

1.1.7. De manera similar a como sucedió en el primer debate, la plenaria de la Cámara de Representantes procedió a la discusión y votación del Proyecto de Ley en dos sesiones, a saber, *(i)* la sesión del 2 de noviembre de 2010, contenida en el Acta n.° 28 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 1121 del 22 de diciembre de 2010; y *(ii)* la sesión del 3 de noviembre de 2010, contenida en el Acta n.° 29 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 1135 del 28 de diciembre de 2010. En ese orden de ideas, en la primera de las sesiones mencionadas fue reiterado el anuncio de discusión y votación, como se verifica en el acta correspondiente:

*"**Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:***
Se anuncia el siguiente proyecto de ley para la sesión de mañana miércoles 3 de noviembre o para la próxima sesión en la que se debatan proyectos de ley o de actos legislativos.

Proyecto de ley estatutaria 92 de 2010 Cámara, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamientos de los partidos y movimientos políticos de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Señor Presidente, la Secretaría de acuerdo a su instrucción informa que queda cerrado el término para radicar nuevas proposiciones, no se recibirán nuevas proposiciones de acuerdo a la orden impartida por el señor Presidente de la Cámara.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:
Señor Secretario, infórmeme lo siguiente, qué ponencias de la agenda nacional han llegado ya a la Secretaría.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:
Estamos pendientes de recibir la ponencia del proyecto del acto legislativo de la Comisión Nacional de Televisión, pero se ha anunciado que la van a radicar, todavía no ha llegado a la Plenaria, señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:
Es buena esa claridad, señor Secretario, para efectos de que estemos tranquilos, que en la Plenaria de Cámara la agenda marcha al ritmo de los proyectos que lleguen de Unidad Nacional aquí a la Plenaria. Se levanta la sesión, se convoca a las doce del día acá en la Plenaria de la Cámara"[12].

1.1.8. Como se indicó, la iniciativa fue aprobada, de manera definitiva, en la sesión plenaria del 3 de noviembre de 2010. Acerca del quórum y las

---

[11] *Cfr*. Folios 135 a 136 CP2.
[12] *Cfr*. Folio 431 CP2.

mayorías obtenidas, la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes señala:

> "Ponencia para Segundo Debate: por el **Sí: 85** por el **No: 7 votos**. (Ver página de la Gaceta del congreso 1121 de 2010).
>
> Artículos que se votaron en Bloque: El 5, el 7, el 8, el 9, el 10, el 18, el 22, el 23, el 27, el 34, el 35, el 36, el 41, el 42, el 43, el 44, el 52, el 55, el 56, el 57 y el 59. Por el **Sí: 100** por el **No: 4** votos. Aprobado por las mayorías exigidas en la Constitución y la Ley. (Ver página 44 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).
>
> Artículos que se votaron en Bloque: El artículo 30, el artículo 37, el artículo 47, el artículo 48, el artículo 49, el artículo 50, el artículo 51. **Por el Si: 88** por el **No: 4** (Ver página 56 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).
>
> Artículo 1º con la proposición de la Doctora Liliana Barrera por el **Si: 93** por el **No: 0** (ver página 26 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).
>
> Proposición aditiva para el Artículo 1º propuesta por el doctor Guillermo Rivera por el **Si: 52** por el **No: 44**. Negada. "Ha sido negada la proposición aditiva, Señor Presidente" (Ver página 64 y 65 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).
>
> El artículo 2º con las proposiciones del Doctor Roosvelt Rodríguez y el Doctor Didier Burgos (Ver página 65 a 67) Por el **Si: 91** por el **No: 7** (ver página 74 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).
>
> El artículo 2º con la proposición del Doctor Didier Burgos (ver página 79 de la Gaceta del Congreso 1121 de 2010) Por el **Si: 53** por el **No: 34** "no ha sido aprobada la proposición del Doctor Burgos".
>
> El artículo 2º con la proposición del Representante Heriberto Sanabria por el **Si: 22** por el **No: 64**. Ha sido negada (ver página 84 a 85 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).
>
> Artículo 3º con la proposición del doctor Roosvelt Rodríguez por el **Si: 86** por el **No: 7** Aprobada (ver página 92 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).
>
> Artículo 4º con la proposición de la Doctora Lina María Barrera por el **Si: 86** por el **No: 0** (ver página 95 a 98 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).
>
> Lo anterior según consta en el registro electrónico y manual remitido por la Subsecretaría General de la Corporación y en el acta de

Plenaria 28 de Noviembre 2 de 2010; anexo la Gaceta del Congreso nº 1121/10, en la cual fue publicada el Acta en comento.

Que el Proyecto de Ley en comento fue anunciado previamente a la votación en Plenaria el día 27 de Octubre de 2010, según consta en el Acta de Plenaria Nº 27 de misma fecha, la cual se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso Nº 894/10, la cual anexo. (Ver Pág. 26 y 27). En esta misma sesión se realizó el anuncio previo a la aprobación en Plenaria del día 3 de Noviembre de 2010 (ver anuncio a pág. 95).

Que en Sesión Plenaria de la H. Cámara de Representantes del día 3 de noviembre de 2010, a la cual se hicieron presentes ciento cincuenta y un (153) Honorables Representantes; fue considerado y aprobado en votación nominal por mayoría absoluta, parte del articulado, el título y la pregunta "Si quieren los Representantes que este Proyecto de Ley sea Ley de la República" del proyecto de Ley en mención de la siguiente manera:

Artículo 6º como viene en la ponencia por el **Si: 68** por el **No 33**, "ha sido negado el artículo 6º por no alcanzar la mayoría absoluta" (ver página 31 a 33 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 11º como viene en la ponencia por el **Si: 94** por el **No: 0** (Ver páginas 33 a 34 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010). Aprobado.

Artículo 12º con Dos (2) proposiciones del Doctor Noel Ricardo Valencia por el **Si: 6** por el **No: 93**, "Ha sido Negada" (ver páginas 37 a 39 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 12º como viene en la ponencia por el **Si: 93** por el **No: 0**. Ha sido aprobada (ver página 40 a 41 de la gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 13º con la proposición del Doctor Hernando Hernández Tapasco por el **Si: 101** por el **No: 0** (ver páginas 41 a 43 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 14º como viene en la ponencia salvo el artículo 5º que aparece a página 48 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010, la cual fue concertada y aprobada por la ponencia por el **Si: 99** con el voto del Honorable Representante Hernando Penagos, por el **No: 0** (ver páginas 48 a 50 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 15º con la proposición del Doctor Juan Carlos Salazar y el Doctor Noel Ricardo que se van a votar en bloque por el **Si: 92** por el

No: 3. Aprobada (ver página 52 de la Gaceta del congreso 1135 de 2010.

Artículo 16º con las proposiciones de la Doctora Lina Barrera y el Doctor German Varón por el **Si: 97** por el **No: 0**. Aprobada. (ver páginas 54 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 17º con la proposición del Doctor Juan Carlos Salazar por el **Si: 91** Por el **No: 0**. Aprobada. (ver páginas 56 a 58 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 19º con la proposición del Doctor Alfonso Prada por el **Si: 24** por el **No: 68**: Ha sido Negada. (ver páginas 59 a 68 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 19º como viene en la ponencia por el **Si: 88** por el **No: 1**. Aprobado. (ver páginas 68 a 69 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 19º con una proposición aditiva del Doctor Hernando Hernández Tapasco, por el **Si: 27** por el **No: 62**. Negada. (ver página 70 a 72 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 20º con una proposición del Doctor Obed Zuluaga por el **si: 14** por el **No: 73**. Negada. (ver página 74 a 78 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 20º como viene en la ponencia, por el **Si: 89** por el **No: 0**. Aprobada. (ver página 78 a 79 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 21º con la proposición del Doctor Heriberto Sanabria por el **Si: 88** Por el **No: 0**. Aprobada. (ver página 80 a 82 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 24º con la proposición de los Doctores Alejandro Chacón Jaime Buenahora y Alfredo Deluque por el **si: 87** por el **No: 3**. Aprobada (ver páginas 87 a 89 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 25º con la Proposición del Doctor Jaime Dussán y Jairo Roldán, por el **Si: 89** por el **No: 1**. Aprobada (ver página 91 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 26º con la proposición del Doctor Gaviria por el **si: 86** por el **No: 0**. Aprobada (ver páginas 91 y 92 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 28º con la proposición del Doctor Alejandro Chacón por el **Si: 87** por el **No: 1**. Aprobado. (ver página 93 a 96 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 29º con la proposición del Doctor Juan Carlos Salazar por el **si: 26** por el **No: 62**. Negada. (Ver página 99 a 101 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 29º como viene en la ponencia por el **si: 84** por el **No: 2**. Aprobado. (ver página 101 a 103 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 31º con la proposición del Doctor Jaime Buenahora y otros por el **Si: 58** por el **No: 27**. Negada. (ver página 104 a 111 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).
Artículo 31º con la proposición de los Doctores Bérner Zambrano y Mario Suárez por el **Si: 86** por el **No: 0.** Aprobada (ver página 112 a 114 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 32º con la proposición del Representante LUIS ENRIQUE DUSAN por el **SI: 4** por el **No: 85** (ver página 114 a 117 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 32º con la proposición del Representante TELESFORO PEDRAZA, Humprey Roa, Orlando Clavijo. Por el **SI: 89** por el **No: 3**, negado *(sic)*[13] (ver página 117 a 119 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 33º con la proposición del Representante HERIBERTO SANABRIA. Por el **SI: 2**, por **No: 82**, negada (ver pág. 120, a 121 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 33º como viene en la ponencia más la modificación del inciso 3º. Por el **SI: 84**, por el **No: 0**, aprobada (ver pág. 124, a 128 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 38 con la proposición del Representante OBED DE JESUS ZULUAGA. Por el **SI: 84**, por el **No: 0,** (ver pág. 128, a 130 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010)

Artículo 39º con una proposición concertada, el 40, el 53 y el 54 se votarían como viene en el informe de ponencia, por el **SI: 86**, por el **No: 0** aprobada (ver pág. 132 a 134 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

---

[13] Aunque en la certificación en comento se señala que la proposición fue negada, en el Acta de la sesión se expresa que había *"sido aprobado el artículo con la proposición del doctor Telésforo Pedraza"*. *Cfr*. Folio 276 CP2.

El título, la pregunta ¿quiere la cámara que este proyecto sea ley de la Republica?, más el retiro de los artículos 58, 45 y 46 por el **SI: 84**, por el **No: 0** aprobado (ver pág. 135 a 140 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010)"[14] (negrillas originales).

1.2. Senado de la República

Trámite en la Comisión Primera del Senado

1.2.1. Para primer debate ante la Comisión Primera del Senado, rindieron ponencia favorable los senadores Carlos Enrique Soto Jaramillo, Juan Fernando Cristo, Roberto Gerlein Echavarría, Jorge Eduardo Londoño, Juan Carlos Rizzetto y Luis Carlos Avellaneda. La ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso 984 del 30 de noviembre de 2010[15].

1.2.2. Según certificación expedida por el Secretario de la Comisión Primera del Senado[16], en sesión del 30 de noviembre de 2010, se anunció la discusión y aprobación del Proyecto de Ley, sesión contenida en el Acta n.° 31 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 37 del 11 de febrero de 2011. En cuanto a esta actuación, en la citada Acta se lee lo siguiente:

"Por Secretaría se da lectura a los proyectos que por disposición de la Presidencia.

En la próxima sesión conjunta de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, se discutirá y votará el siguiente proyecto:

1. Proyecto de ley número 202 del 2010 Senado, 149 de 2010 Cámara, por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y de dictan otras disposiciones.

Y en la próxima sesión ordinaria de la Comisión Primera del Senado, se discutirán y votaran los siguientes proyectos:

1. Proyecto de ley número 190 de 2010 Senado, 092 de 2010 Cámara, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.
(…)
Siendo las 12:14 p. m. la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 1° de diciembre de 2010, a partir de las 10:00 a. m., Sesiones

---

[14] *Cfr*. Folios 3 a 4 CP2.
[15] Aportada, junto con las demás Gacetas correspondientes al trámite esa etapa, a través de medio magnético por la Secretaría de la Comisión Primera del Senado de la República. *Cfr*. CD a folio 446 CP2.
[16] *Cfr*. Folios 447 a 466 CP2.

Conjunta en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional y para el día jueves 2 de diciembre de 2010 a partir de las 10 a. m. en el salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional."

1.2.3. Como consta en la certificación citada en el numeral anterior, el proyecto de ley fue discutido y aprobado por la Comisión Primera del Senado el 2 de diciembre de 2010, según consta en el Acta n.° 32 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 38 del 11 de febrero de 2011. A este respecto, la constancia sobre quórum y votación señala lo siguiente:

1.2.3.1. La certificación señala que fueron puestos a consideración dos informes de ponencia, *"los cuales solicitaban dar primer debate a esta iniciativa, tomándose como ponencia base, el informe radicado en primer lugar. || Sometido a votación nominal,* (…) *la proposición con la que termina el informe de ponencia base, fue aprobado mediante votación nominal por el siguiente resultado: VOTOS POR EL SÍ: 13 VOTOS POR EL NO: O. La Secretaría dejó constancia que los Senadores Hernán Andrade Serrano y Roberto Gerlein, no estuvieron presentes en la votación por haberles la Comisión aceptado el impedimento respecto del artículo 28 del pliego de modificaciones".* Del mismo modo, la certificación prevé que la citada proposición contó con mayoría absoluta, lo cual se comprueba habida consideración que la Comisión está integrada por 19 senadores.

1.2.3.2. El título del Proyecto de ley obtuvo 12 votos a favor y ninguno en contra, configurándose mayoría absoluta.

1.2.3.3. Los artículos 3, 7, 8, 9, 11, 14, 15, 18, 20, 23, 24, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 38, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51 y 54 fueron aprobados en bloque. Según lo certificado, los citados artículos obtuvieron 16 votos favorables y ninguno en contra, por lo que se logró mayoría absoluta.

1.2.3.4. Los artículos 2º, 4º, 6º, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 21, 25, 26, 36, 39, 43, 50, 53, fueron aprobados en proposiciones sustitutivas, obteniendo el mismo número de votos indicado en el numeral anterior.

1.2.3.5. El artículo 27 fue votado conforme a la proposición aditiva presentada en la Comisión. Obtuvo 16 votos favorables y ninguno desfavorable.

1.2.3.6. Los artículos 1º, 5º, 29, 34, 37 y 52 fueron votados en bloque y conforme el texto del pliego de modificaciones. El artículo 22 fue votado en proposición sustitutiva. Tanto en uno como en otro caso, la votación fue de 15 votos favorables y ninguno desfavorable.

De acuerdo con los resultados citados, la Secretaría de la Comisión Primera del Senado certifica que el Proyecto de Ley *"fue aprobado con la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para el trámite de leyes estatutarias".*

Trámite en la Plenaria del Senado de la República

1.2.4. Para segundo debate la ponencia fue presentada por los senadores Carlos Enrique Soto Jaramillo, Juan Fernando Cristo, Roberto Gerlein Echavarría, Jorge Eduardo Londoño, Juan Carlos Rizzetto y Luís Carlos Avellaneda. La ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso 1065 de 9 de diciembre de 2010[17]. A este respecto, debe indicarse que el informe de ponencia fue publicado previamente en la Gaceta del Congreso 1050 del 7 de diciembre de 2010. Sin embargo, esa publicación fue calificada como un error por los coordinadores ponentes, lo que motivó una nueva, contenida en la Gaceta 1065/10, texto que fue sometido a discusión y votación de la plenaria. Esta circunstancia es evidenciada por el senador Juan Fernando Cristo Bustos, coordinador de los ponentes, quien al presentar la iniciativa al pleno del Senado, expresó:

"Yo no voy a entrar, señor Presidente, o señora Presidenta, a profundizar en este aspecto, quiero expresarle a los colegas que el texto del articulado está en la Gaceta número 1065 hubo una confusión para que algunos que tienen la Gaceta 1050 ese no es el texto del articulado.

Ese texto ya fue corregido por que hubo un impasse en la Comisión Primera del Senado en la Secretaria básicamente es el mismo texto pero ya con las precisiones que se habían introducido en la Comisión Primera de Senado.

En la Comisión Primera de Senado el proyecto fue aprobado por unanimidad, en la Comisión Primera de Senado se acordó que la ponencia para la plenaria incorporaría unas observaciones que hicieron varios colegas de las distintas bancadas.

Por ello, la ponencia o el articulado que ustedes ven en la Gaceta 1065 trae un pliego de modificaciones en doce o catorce artículos muy precisas, sobre temas muy concretos, algunos simplemente de redacción"[18].

1.2.5. De acuerdo con lo comunicado por el Secretario General del Senado de la República[19], en sesión plenaria del 7 de diciembre de 2010 se anunció la discusión y aprobación del Proyecto de Ley, como consta en el Acta n.° 31 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 76 del 10 de marzo de 2011. Sobre el particular, en el acta citada se señaló:

"Siendo las 2:15 p. m., la Presidencia reanuda la sesión formal, e indica a la Secretaría dar lectura a los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

---

[17] *Cfr*. Folios 579 a 597 del cuaderno de pruebas 1 (en adelante, CP1).
[18] *Cfr*. Folio 432 CP1.
[19] *Cfr*. Folios 1 a 2 CP1.

Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Señor Presidente, los siguientes son los proyectos para debatir y votar en la próxima sesión:
(…)
Proyectos con ponencia para Segundo Debate
(…)
Proyecto de ley número 190 de 2010 Senado, 092 de 2010 Cámara, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.
Están leídos y anunciados señor Presidente los proyectos para la próxima sesión Plenaria.
(…)
Siendo las 2:25 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día lunes 13 de diciembre de 2010, a las 9:00 a. m.”[20].

1.2.6. Según la comunicación antes citada, en sesión plenaria del 13 de diciembre de 2010, contenida en el Acta n.° 32 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 77 del 10 de marzo de 2011, fue debatido y aprobado el Proyecto de Ley. Sobre el quórum y las mayorías, la Secretaría señala que *“*[l]*a votación fue de 60 votos por el SI y 1 Voto por el NO para un total de 61 voto*”.

1.3. Conciliación

En razón a la existencia de discrepancias entre los textos aprobados por las cámaras legislativas, fue necesario tramitar el informe de la comisión accidental de conciliación, de conformidad con lo señalado en el artículo 161 C.P. El procedimiento surtido fue el siguiente:

1.3.1. Senado de la República

1.3.1.1. El informe de conciliación al Proyecto de Ley fue suscrito por los senadores Carlos Enrique Soto Jaramillo, Juan Fernando Cristo, Jorge Eduardo Londoño y Hernán Andrade Serrano, al igual que por los representantes a la Cámara Guillermo Rivera, Alfonso Prada Gil, Juan Carlos García y Jaime Buenahora Febres. El informe fue publicado en la Gaceta del Congreso 1092 del 14 de diciembre de 2010, para el caso del Senado, y la Gaceta 1095 de la misma fecha, en relación con la Cámara de Representantes.

1.3.1.2. Como lo comunicó a solicitud de la Corte el Secretario General del Senado de la República, el anuncio de la discusión y aprobación del informe de conciliación se realizó en la sesión plenaria del 14 de diciembre de 2010,

[20] *Cfr*. Folios 517 a 519 CP1.

según el acta n.° 33 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 78 del 10 de marzo de 2011. Al respecto, en el acta se lee lo siguiente:

"Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Señor Presidente, los siguientes son los proyectos para la sesión del día de mañana:

Con informe de Conciliación
(…)
Proyecto de ley número 190 de 2010 Senado, 092 de 2010 Cámara, por la cual adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.
(…)
Todos estos proyectos están debidamente publicados en la Gaceta del Congreso, están leídos señor Presidente los proyectos y anunciados para la próxima sesión.
(…)
Siendo las 8:30 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 15 de diciembre de 2010, a las 9:00 a. m."[21].

1.3.1.3. Conforme la comunicación mencionada, el informe de conciliación fue discutido y aprobado por la plenaria del Senado de la República en sesión del 15 de diciembre de 2010, contenida en el Acta n.° 34 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 80 del 11 de marzo de 2011. La comunicación indica que en relación con dicha aprobación, *"*[l]*a votación fue de 53 votos por el SI y 4 votos por el NO para un total de 57 votos."* Ahora bien, en el acta citada se observa que la votación fue nominal, obteniéndose los guarismos antes indicados, por lo que se comprueba la existencia de mayoría absoluta[22].

1.3.2. Cámara de Representantes

1.3.2.1. Como se indicó, el informe de la comisión accidental de conciliación fue publicado en la Gaceta del Congreso 1092 del 14 de diciembre de 2010, para el caso del Senado, y la Gaceta 1095 de la misma fecha, en relación con la Cámara de Representantes.

1.3.2.2. De acuerdo con la certificación mencionada en el apartado 1.1.6. de este análisis, el Secretario General de la Cámara de Representantes hace constar que el anuncio de la discusión y aprobación del informe de la comisión accidental de conciliación se realizó en la sesión plenaria del 14 de

[21] *Cfr*. Folios 208 y 225 CP1.
[22] *Cfr*. Folio 247 CP1.

diciembre de 2010, contenida en el Acta n.° 41 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 213 del 28 de abril de 2011. Sobre el particular, en este documento se lee lo siguiente:

"Lea los proyectos para mañana.

La Secretaría General informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez)
Señor Presidente, se desintegró el quórum decisorio, vamos a anunciar proyectos.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Carlos Alberto Zuluaga)
Vamos a convocar mañana a las 9:00 de la mañana.
La Secretaría general informa (doctora Flor Marina Daza)
Se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 15 de diciembre o para la siguiente sesión en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos, de acuerdo al acto legislativo 01 de julio 3 de 2003.

Informes de Conciliación:
(…)
Proyecto de Ley estatutaria 092 de 2010 Cámara, 190 de 2010 Senado, "Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones".
(…)
Han sido anunciados los Proyectos señor Presidente, para mañana 15 de diciembre o para la próxima sesión en la que se debatan proyectos de ley o de acto legislativo.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Carlos Alberto Zuluaga)
Se levanta y se convoca para mañana a las 10:00 de la mañana"[23].

1.3.2.3. Según la certificación citada en el numeral anterior, el informe de conciliación fue discutido y aprobado en la sesión plenaria del 15 de diciembre de 2010, contenida en el Acta n.° 42 de la misma fecha y publicada en la Gaceta del Congreso 287 del 20 de mayo de 2011. Sobre el quórum y mayorías, la mencionada certificación expresa que en la citada sesión el informe fue aprobado mediante votación nominal, con 116 votos favorables y ninguno desfavorable. No obstante, de la lectura del acta correspondiente se encuentra que la votación real fue de 117 votos, pues dejó de contabilizarse uno de ellos, depositado por el representante Simón Gaviria, como tuvo oportunidad de indicarse expresamente en la misma[24]. En todo caso, se cumplió con el requisito de mayoría absoluta.

---

[23] *Cfr*. Folios 158 a 159 del cuaderno de pruebas 4 (CP4).
[24] Sobre el particular, en la página 65 de la Gaceta del Congreso 287/11, se lee lo siguiente:
"NOTA ACLARATORIA DE VOTACIÓN SESIÓN PLENARIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2010
Proyecto de Ley Estatutaria 092 de 2010 Cámara, 190 de 2010 Senado.
Revisada la votación del informe de conciliación del proyecto de ley por la cual se adopta reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se

2. Constitucionalidad del trámite legislativo del Proyecto de Ley Estatutaria

2.1. En razón de la importancia jerárquica y funcional que el ordenamiento constitucional confiere a las leyes estatutarias, la misma Carta Política dispone requisitos particulares para su promulgación. En ese sentido, el artículo 151 C.P. prevé que estas leyes requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara. De igual modo, el artículo 153 C.P. determina que la aprobación, modificación o derogación de leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse en una sola legislatura. A su vez, se dispone que el trámite de aprobación de las leyes estatutarias comprende la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto, para lo cual cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla e impugnarla. De estas disposiciones se colige que, en los aspectos procedimentales distintos a los enunciados, se aplicarán las demás normas que regulan el trámite legislativo.

En este orden de ideas, la Corte ha indicado[25] que los proyectos de ley estatutaria deben cumplir con los siguientes requisitos de procedimiento: *(i)* cumplir con el requisito de publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. art. 157.1 y Ley 5ª de 1999, art. 144); *(ii)* haber sido aprobados, por mayoría absoluta, en las comisiones y las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes (C.P., arts. 153 y 157 y Ley 5ª de 1992, arts. 117, 119 y 147); *(iii)* haber respetado las pautas fijadas en el artículo 160 de la Constitución Política para los debates, a saber: las de la publicación de las ponencias y que entre el primero y el segundo debate en cada cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación de la discusión en la otra deben transcurrir por lo menos quince días; *(iv)* haberse dado aviso de que el proyecto será sometido a votación en sesión distinta a aquélla en la que se efectúa la respectiva votación y someter el proyecto a votación en la oportunidad anunciada (art. 8 del Acto Legislativo 1º de 2003 – C.P., art. 160). Al respecto cabe anotar que el art. 9 del Acto Legislativo 1º de 2003 (C.P., art. 161) dispuso que esta exigencia también se aplica a los debates sobre los informes de las comisiones de

---

dictan otras disposiciones, *se encontró que se debe corregir el resultado de la votación porque el resultado dado fue:*
POR EL SÍ: 116 VOTOS.
POR EL NO: 2 VOTOS.
Teniendo en cuenta la votación dada, por el sí, del honorable Representante Simón Gaviria Muñoz, la votación queda:
POR EL SÍ: 117 VOTOS.
POR EL NO: 2 VOTOS.
La Subsecretaria General,
Flor Marina Daza Ramírez".

[25] A este respecto pueden consultarse las sentencias C-1011/08 y C-713/08. Estos dos fallos asumen el estudio de constitucionalidad de proyectos de ley estatutaria y, a su vez, conforman los precedentes más recientes sobre dicho análisis.

conciliación, los cuales deberán ser publicados por lo menos un día antes; *(v)* haber sido aprobado dentro de una sola legislatura, con la aclaración de que este plazo se refiere únicamente al trámite dentro el Congreso, y no se extiende al período que requiere la revisión previa que efectúa la Corte Constitucional (C.P., art. 153, y Ley 5ª de 1992, art. 208); *(vi)* respetar los principios de unidad de materia, de identidad y consecutividad (C.P., arts. 158, 157, 160 y 161); *(vii)* para el caso de las normas que ordenan gasto público, acreditar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 7º de la Ley 819/03 – Orgánica de Presupuesto, al igual que la reserva de iniciativa legislativa que para el efecto prevé el artículo 154 C.P.; y *(viii)* haber obtenido la sanción del gobierno, la cual, en el caso de los proyectos de ley estatutaria solamente procede luego de que la Corte Constitucional haya efectuado el control previo de constitucionalidad y haya declarado la exequibilidad de las disposiciones del proyecto (C.P. arts. 153, 157 y 241), razón por la cual se trata de una condición que no es posible comprobar en esta sentencia.

Adicional a ello, también debe verificarse en esta instancia el cumplimiento del requisito de consulta previa respecto de las normas que afecten directamente a comunidades indígenas y afrodescendientes. Si bien esta condición no corresponde a asuntos de trámite, pues hace referencia a procedimientos previos que habilitan el debate parlamentario, por razones metodológicas y de estructura del fallo, la Corte hará el análisis correspondiente en esta sección de la sentencia.

Por ende, la Sala asumirá por separado el estudio de cada uno de esos requisitos.

Publicaciones del Proyecto de Ley

2.2. Verificado el trámite de la iniciativa se encuentra que el Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso, una vez radicado y de manera previa al conocimiento del mismo por parte de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. A su vez, los informes de ponencia para cada uno de los debates, al igual que el informe de la comisión accidental de conciliación, fueron publicados previamente al inicio de la discusión y votación de la iniciativa, como se demuestra en el cuadro siguiente:

Publicación	**Discusión y votación**
Informe de ponencia para primer debate. Gaceta 691 del 27 de septiembre de 2010.	Sesiones de la Comisión Primera de la Cámara del 29 de septiembre y 5 de octubre de 2010.
Informe de ponencia para segundo debate. Gaceta 771 del 13 de octubre de 2010.	Sesiones Plenarias de la Cámara de Representantes del 2 y 3 de noviembre de 2010.
Informe de ponencia para tercer debate. Gaceta 984 del 30 de noviembre de 2010.	Sesión de la Comisión Primera del Senado del 2 de diciembre de 2010.

Informe de ponencia para cuarto debate. Gaceta 1065 del 7 de diciembre de 2010.	Sesión plenaria del Senado del 13 de diciembre de 2010.
Informe de conciliación. Gacetas del Congreso 1092 y 1095, ambas del 14 de diciembre de 2010.	Sesión plenaria del Senado del 14 de diciembre de 2010. Sesión plenaria de la Cámara del 15 de diciembre de 2010.

Como se observa, cada una de las publicaciones antecedió al trámite correspondiente, de modo que no se evidencia vicio alguno en relación con esta materia. Esta conclusión persiste incluso para el caso particular de la publicación del informe de ponencia para cuarto debate, en la plenaria del Senado de la República. Si bien en esa ocasión se incurrió en el error de publicar una ponencia que no correspondía a lo decidido por los ponentes, este yerro fue advertido, lo que motivó una nueva publicación, la cual tuvo lugar antes de que tuviera lugar la discusión y votación del Proyecto, informándose a la plenaria sobre esa circunstancia. A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha previsto que el principio de publicidad se concentra en exigir que los congresistas conozcan el texto de la ponencia antes de iniciar el debate correspondiente, lo cual puede acreditarse bien a través de la publicación en Gaceta de fecha previa a la discusión, o mediante otros mecanismos excepcionales que aseguren la misma finalidad, como la distribución de copias de la ponencia antes de dar inicio al debate. La sentencia C-034/09, indicó que *"…Si bien la Constitución no exige que la ponencia o el informe de ponencia para primer debate sea publicado antes de darle trámite en la comisión correspondiente, este requisito se impone porque así lo dispone el artículo 156 del Reglamento del Congreso, que constituye parámetro de constitucionalidad, y su incumplimiento configura un vicio de inconstitucionalidad que no puede ser subsanado. Sin embargo, la interpretación del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, muestra que el principio de publicidad de las ponencias se hace efectivo mediante dos vías: la principal, es la publicación del informe de ponencia en la Gaceta del Congreso de manera previa al inicio del debate parlamentario. Y, la vía excepcional, es la reproducción del documento por cualquier medio mecánico y la consiguiente distribución entre los miembros de la Comisión. En este último caso, es obvio que debe entenderse que la publicación puede hacerse con posterioridad al debate, pues de no ser así, no tendría sentido que el inciso autorizara al reparto de copias de la ponencia".*

En el presente caso dicha publicación tuvo lugar, por lo que no se evidencia la existencia de vicio de procedimiento alguno que reste eficacia al principio de publicidad para la etapa del trámite objeto de análisis.

<u>Aprobación por mayoría absoluta</u>

2.3. Según las certificaciones aportadas por los Secretarios de las comisiones y las cámaras, aunado al análisis de las actas contentivas de las sesiones en que se llevó a cabo cada una de las votaciones, la Corte concluye que la iniciativa contó con las mayorías exigidas por el artículo 152 de la Constitución. A este respecto, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo previsto en el artículo 133 C.P., modificado por el artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2009, el voto de los miembros del Congreso será nominal y público.

2.3.1. Así, para el caso del primer debate, se encuentra que la ponencia con el pliego de modificaciones propuesto contiene 51 artículos. Habida consideración que, según lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes está compuesta por 35 miembros, la mayoría absoluta es de 18 parlamentarios.

De acuerdo con la certificación expedida por el Secretario de la Comisión, transcrita en el apartado 1.1.4.2., al igual que la verificación adelantada por la Corte de las actas correspondientes a las sesiones en que se discutió el Proyecto, se tiene que tanto *(i)* la proposición con la que termina el informe de ponencia; *(ii)* el articulado contenido en el informe de ponencia, bien en su versión original o con las modificaciones propuestas por los miembros de la comisión; y *(iii)* el título de la iniciativa, al igual que la proposición para darle segundo debate, contaron con la mayoría prevista en el artículo 153 C.P., puesto que en cada uno de los casos se superó el número de 18 votos favorables. De otro lado, las votaciones se realizaron de manera nominal, consignándose los nombres de los representantes que votaron en uno u otro sentido. Por último, cabe señalar que dentro del debate fueron propuestos dos artículos nuevos, los cuales no fueron sometidos a votación, sino que se decidió por parte de quien los propuso, su bancada y por la mesa directiva de la Comisión que quedaran como constancia, a fin que fueran puestos a consideración de la plenaria de la Cámara, en el informe de ponencia correspondiente[26].

---

[26] De esta decisión da cuenta el Acta de la sesión del 5 de octubre de 2010, así:
*"**Presidente**:*
Tenemos artículos nuevos, cuántos artículos nuevos hay señora Secretaria.
La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Camilo Andrés Abril Jaimes:
Gracias Presidente. Yo he presentado dos artículos nuevos, uno que señala una actividad proselitista se podrá adelantar en los auditorios y los coliseos de los colegios públicos y universidades públicas, el Gobierno Nacional reglamentará las condiciones específicas para este fin, esto teniendo en cuenta el tema del costo de las campañas políticas y algunos municipios que no cuentan con otro tipo de escenario distinto, entonces no hay dónde ejercer la actividad de campaña política.
El otro artículo nuevo tiene que ver con el tema del transporte el día de elecciones. Artículo nuevo, la tarifa del servicio de transporte público y privado para el desplazamiento urbano y rural de los ciudadanos en el día de los comicios electorales, única y exclusivamente para el desplazamiento ida y vuelta a las respectivas zonas o mesas de votación, no podrá exceder del 60% del cobro de la tarifa normal, tiene una similitud frente al tema de los costos de la cuña radial o de la propaganda en los medios de comunicación, estos son los dos artículos que quiero dejar constancia aquí en la Comisión Primera de la Cámara y solicitud respetuosa a los Coordinadores Ponentes para que sea incluido para el segundo debate, Muchas gracias señor Presidente.
Presidente:
Una claridad, no son dos artículos nuevos, Representante son cuatro.
La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Camilo Andrés Abril Jaimes:
No. Solo quiero hablarle de estos dos artículos, los otros artículos que están ahí no. Los retiro.

2.3.2. En lo que respecta a la Plenaria de la Cámara de Representantes y de acuerdo con lo informado por el Secretario General de esa corporación, explicado en el apartado 1.1.8. de esta sección, y aunado a lo verificado por la Corte de la lectura de las Actas correspondientes a las sesiones del 2 y 3 de noviembre de 2010, se encuentra, de manera similar a lo analizado para el caso de la Comisión Primera, que tanto la proposición con la que termina el informe de ponencia; el articulado contenido en dicho informe, junto con las modificaciones propuestas; el título del proyecto y la proposición de convertir al Proyecto en Ley de la República, contaron con las mayorías exigidas. Ello en el entendido que los artículos contenidos en el informe de ponencia, junto con las adiciones y modificaciones realizadas por la plenaria y el título de la iniciativa, fueron aprobados con la mayoría absoluta exigida de al menos 84 representantes, que conforman la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que la plenaria decidió *(i)* someter a discusión y votación el "retiro" de los artículos 45, 46 y 58 de la ponencia, con el fin de proponerlos como "constancias" ante el Senado[27]; *(ii)* votar negativamente, con la mayoría absoluta requerida, los artículos 6º y 26 del informe de ponencia.

2.3.3. Para la aprobación del Proyecto en la Comisión Primera del Senado de la República, fueron puestos a consideración dos informes de ponencia, ambos favorables. El primero, que acoge la posición mayoritaria y suscrito por los senadores Juan Fernando Cristo, Roberto Gerlein Echavarría, Jorge Eduardo Londoño y Luís Carlos Avellaneda. El segundo, presentado por los senadores Carlos Enrique Soto Jaramillo y Juan Carlos Rizzetto, que guarda estrechas similitudes con la mayoritaria, salvo algunos aspectos relacionados con la regulación de los anticipos de las campañas y la intervención en política de los servidores públicos, entre otros.

Ante esta situación, la Comisión resolvió *(i)* someter a discusión y aprobación la proposición favorable de dar tercer debate a la iniciativa, común para

---

Presidente:
Los retira. Es decir, quedan dos no más, los otros dos los retira. Y los dos los deja como constancia.
La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Camilo Andrés Abril Jaimes:
Y además doctor Bérner, que quede como constancia que por primera vez, en esta legislatura en Comisión Primera, hagamos esto, que se presenten las proposiciones, pero que en los próximos proyectos de ley, los debates sean discutidos y aprobados en el mismo debate.
Presidente:
Para que tenga en cuenta Representante Camilo, que usted tiene dentro de su bancada un Coordinador de este proyecto, para que oportunamente, antes de que ellos rindan la ponencia, les entreguen las inquietudes, también. Representante Rosmery, tiene cuatro, tres proposiciones de artículos nuevos.
La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Representante Rosmery Martínez Rosales:
Gracias Presidente. Teniendo en cuenta como dice usted señor Presiente, al Coordinador de Ponentes de este proyecto, yo le entregué las salvedades o inquietudes, para que se tengan en cuenta, hoy dejo constancia señor Presidente y compañeros para que los tengan en cuenta para llevarlos a Plenaria, creo que son de gran importancia y pues les haré llegar a cada uno de los Representantes a la Cámara para que me colaboren si están a bien en la misma propuesta, no acudo a que sea una obligación, pero sí creo que debemos tener en cuenta estos artículos nuevos que he propuesto. Gracias señor Presidente, gracias compañeros". Cfr. Folios 199 a 200 CP3.

[27] *Cfr.* Folio 301 CP2.

ambas ponencias; y *(ii)* tomar la ponencia mayoritaria como base, aprobándose en bloque los artículos 3, 7, 8, 9, 11, 14, 15, 18, 20, 23, 24, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 38, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51 y 54, los cuales no tenían propuestas de modificación.

Luego, fueron aprobados en otro bloque los artículos 2º, 4º, 6º, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 21, 25, 26, 36, 39, 43, 50 y 53, conforme a las proposiciones sustitutivas, acordadas entre los senadores coordinadores ponentes Cristo y Soto. Finalmente, los demás artículos fueron sometidos a discusión y votación conforme a las proposiciones presentadas durante el debate, al igual que el título del proyecto.
En cada uno de estos casos, de acuerdo con la certificación presentada por el Secretario de la Comisión y la verificación del Acta correspondiente, se concluye que se logró la mayoría absoluta. Ello en el entendido que según lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, la Comisión Primera del Senado está conformada por 19 parlamentarios, por lo que la mayoría absoluta es de 10 senadores. En cada una de las votaciones antes descritas se obtuvieron guarismos superiores a esa cifra, comprobándose con ello el cumplimiento de la exigencia prevista en el artículo 153 C.P. Del mismo modo, las votaciones fueron nominales y públicas., cumpliéndose con ello el canon constitucional que así lo exige.

2.3.4. La aprobación y discusión de la iniciativa en la plenaria del Senado de la República tuvo lugar en la sesión del 13 de diciembre de 2010 y versó sobre el informe de ponencia presentado por los senadores coordinadores ponentes Cristo Bustos y Soto Jaramillo, el cual fue publicado en la Gaceta 1065 del 9 de diciembre de 2010. Verificada el acta de la mencionada plenaria, la Corte corrobora lo siguiente:

2.3.4.1. La proposición de dar segundo debate a la iniciativa, contenida en el informe de ponencia, fue sometida a consideración de la plenaria y obtuvo 52 votos favorables y ninguno desfavorable. En ese orden de ideas, se cumplió con el requisito de mayoría absoluta[28]. Esto debido a que, en los términos del artículo 171 C.P., el Senado está integrado por 102 congresistas, por lo que mayoría absoluta es de 52 senadores.

2.3.4.2. El articulado en bloque del Proyecto de Ley fue sometido a votación, salvo los artículos 2º, 4º, 5º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 21, 27, 29, 36, 40 y 42. En ese orden de ideas, fueron aprobados con base en el texto de pliego de modificaciones los artículos 1º, 3º, 6º, 7º, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 41, 43 y 44. La votación nominal fue de 53 votos a favor y ninguno en contra. Por lo tanto, se acreditó mayoría absoluta[29].

---

[28] *Cfr*. Folios 443 a 444 CP1.
[29] *Cfr*. Folio 445 CP1.

2.3.4.3. Los artículos 2º, 4º, 5º, 21 y 40 fueron sometidos a votación con modificaciones al texto propuesto por el informe de ponencia. La votación nominal fue de 56 votos a favor y ninguno en contra, contándose por ende con mayoría absoluta[30].

2.3.4.4. Los artículos 9º, 29, 36, 40 y 42 fueron sometidos a votación con modificaciones al texto propuesto por el informe de ponencia. La votación nominal fue de 54 votos a favor y uno en contra, contándose por ende con mayoría absoluta[31].

2.3.4.5. El artículo 27 y un artículo nuevo del Proyecto de Ley, relativo a medios de comunicación y democracia, fueron sometidos a votación nominal, obteniéndose 52 votos afirmativos y uno negativo, cumpliéndose así el requisito de mayoría absoluta[32].

2.3.4.6. Los artículos 8º, 10, 11, 12 y 13 del Proyecto fueron votados por separado, previa la resolución de algunos impedimentos formulados para aprobar tales textos en particular, los cuales fueron negados. Así, sometidos los citados artículos en bloque a votación, obtuvieron 52 votos favorables y cinco en contra, contándose por tanto con mayoría absoluta de la Plenaria del Senado[33].

2.3.4.7. El título del proyecto fue sometido a consideración de la Plenaria y obtuvo 60 votos nominales favorables y uno en contra. Así, se verificó mayoría absoluta.

Además, debe también advertirse que las anteriores votaciones fueron nominales y públicas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 133 C.P.

2.3.5. El informe presentado por la comisión accidental de conciliación, tendiente a solucionar las discrepancias existentes en los textos aprobados por las cámaras, fue votado del siguiente modo: En la sesión plenaria del Senado del 15 de diciembre de 2010, el informe obtuvo 53 votos favorables y cuatro desfavorables, como se demuestra de la lectura del acta correspondiente:

*"**La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente Informe de Conciliación:***

Proyecto de ley número 190 de 2010 Senado, 092 de 2010 Cámara, *por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.*

---

[30] *Cfr*. Folio 446 CP1.
[31] *Cfr*. Folios 447 a 448 CP1.
[32] *Cfr*. Folios 450 a 451 CP1.
[33] *Cfr*. Folios 463 a 464 CP1.

Dejan constancia de su retiro del recinto del Senado, los honorables Senadores: Roberto Gerléin Echeverría, Hernán Francisco Andrade Serrano, Héctor Julio Alfonso López, Antonio José Correa Jiménez y Carlos Alberto Baena López.

Por Secretaría se 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 ley número 190 de 2010 Senado, 092 de 2010 Cámara****, por la cual adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.*

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el Informe de Conciliación del Proyecto de ley número 190 de 2010 Senado, 092 de 2010 Cámara; cierra su discusión y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2009, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el Registro electrónico para proceder a la votación nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:
Por el SÍ: 53
Por el No: 04
TOTAL: 57 Votos

Votación nominal al informe de conciliación del Proyecto de ley número 190 de 2010 Senado 092 de 2010 Cámara *por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.*
[Aquí la votación nominal de cada senador]
En consecuencia, ha sido aprobado el Informe de Conciliación del Proyecto de ley número 190 de 2010 Senado, 092 de 2010 Cámara"[34].

En el mismo sentido, en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, el informe fue aprobado por mayoría absoluta de 116 votos favorables, como consta en el acta de la sesión del 15 de diciembre de 2010:

*"**Dirección de la Presidencia Doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz***
Señor Secretario, abra el registro.

Secretario General Doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.
Señor Presidente, para dejar una constancia en Secretaría, que la interrupción de la votación del Acta de Conciliación del Proyecto de Ley Estatutaria 092 de 2010 Cámara y 190 de 2010 Senado, se realizó en aplicación del artículo 132 de la Ley Quinta de 1992; que la votación citada

[34] *Cfr*. Folio 247 CP1.

en el momento de su interrupción por las razones expuestas, por el señor Presidente de la Cámara, no produjo efecto jurídicos sobre la decisión a tomar, pues no existía el quórum decisorio requerido.

Dirección de la Presidencia Doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz
Abrase el registro.

Intervención del Honorable Representante Simón Gaviria Muñoz
Simón Gaviria vota Si

Secretario General Doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.
Título, por el cual se adopta reglas de organización y funcionamientos de los partidos y movimientos políticos de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.
Señor Presidente ya había sido leído el acta de esta conciliación en anterior oportunidad, y estamos en la votación.

Subsecretaria General Doctora Flor Marina Daza Ramírez
Roosvelt Rodríguez vota Si

Secretario General Doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.
Jaime Rodríguez vota Si

Subsecretaria General Doctora Flor Marina Daza Ramírez
Jaime Buenahora vota Si
Doctor Gnecco vota Si

Dirección de la Presidencia Doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz
Nancy Denise vota Si

Dirección de la Presidencia Doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz
Doctor Salamanca vota Si

Secretario General Doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.
Diego Naranjo vota Si

Dirección de la Presidencia Doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz
Estamos votando la conciliación de la reforma política.

Secretario General Doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.
Laureano Acuña vota Si
Juan Diego Gómez vota Si

Dirección de la Presidencia Doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz
Se cierra registro. Señor Secretario, informe la votación.

Secretario General Doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.

Señor Presidente. Por el Si 116 votos. Por el No 2 votos.

Ha sido aprobada el acta de conciliación por las mayorías exigidas en la Constitución, conforme a la nueva votación que se realizó para subsanar el inconveniente presentado.
[Aquí el registro de la votación nominal de cada representante]"[35].

Sobre el particular, como se explicó anteriormente, la votación real del informe de conciliación por parte de la plenaria de la Cámara fue 117 votos favorables y ninguno desfavorable, adicionándose el voto del representante Gaviria Muñoz

2.3.6. Como se observa, el Proyecto de la Ley de la referencia, en cada una de las etapas del procedimiento legislativo, fue aprobado conforme a las mayorías exigidas por el artículo 152 C.P. y mediante la votación nominal de que trata el artículo 133 C.P.

Debe indicarse que esta conclusión pervive incluso respecto de la interrupción a la votación que tuvo lugar en la aprobación del informe de conciliación por parte de la plenaria de la Cámara de Representantes. De la lectura del acta de la sesión correspondiente la Sala advierte que una vez se abrió el registro de votación, el representante Juan Manuel Valdés Barcha solicitó a la mesa directiva interrumpirla, basado en lo previsto en el artículo 132 de la Ley 5ª/92, el cual prescribe que anunciada por el presidente la iniciación de la votación, no podrá interrumpirse, salvo que el congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma en que se está votando. El aspecto de orden planteado por el congresista fue su inquietud sobre una presunta discrepancia en la información ofrecida por los tableros electrónicos con que cuenta la plenaria, que dan cuenta de la votación. Advertida esta circunstancia, la mesa directiva decidió suspender esa votación, hasta que se verificara la presunta disconformidad advertida por el representante Valdés[36]. Luego de algunas

---

[35] *Cfr*. Gaceta del Congreso 287 de 2011, pp. 63-65.
[36] En la Gaceta del Congreso 287 de 2011 pp. 35-39 se lee sobre el particular lo siguiente:
*"**Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Carlos Alberto Zuluaga)***
Ábrase el registro, señor Secretario
La Secretaría general informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez)
Se abre el registro.
Votando si, se aprueba el informe de conciliación. Votando no, se niega.
(…)
La Secretaría general informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez)
Señor Presidente, el Representante Juan Valdés le está solicitando una moción de orden.
Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Carlos Alberto Zuluaga)
Secretario, puedo dar la palabra para una moción de orden en plena votación.
La Secretaría general informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez)
De conformidad con el artículo 132, si se puede otorgar el uso de la palabra, señor Presidente.
Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Carlos Alberto Zuluaga)
Consultado con el Secretario que puedo dar el uso de la palabra así este en votación, para una moción de orden doctor Juan Valdés.
Palabras del Honorable Representante Juan Manuel Valdés Barhca:
Gracias señor Presidente.
Para una moción de orden, y solicitar que se lea el artículo 132, porque considero que la actual votación debe ser interrumpida, citando precisamente el artículo 132, porque encuentro que hay una votación que

intervenciones, fue verificado nuevamente el quórum y al advertir que se había integrado debidamente, el informe de conciliación fue sometido a votación, como se transcribió anteriormente.

La Corte advierte que esta situación no afecta la constitucionalidad del procedimiento legislativo, al menos por dos razones. En primer término, la interrupción de la votación tuvo lugar con base en lo dispuesto en el artículo 132 del Reglamento del Congreso, invocándose para ello una moción de orden, única opción que la norma orgánica permite para dicha interrupción. En segundo lugar, la actuación no incidió en la debida conformación de la voluntad democrática de la plenaria de la Cámara, puesto que apenas se había

---

aparece en el tablero si, en el otro no, es confusa, creo que es confusa la forma, entonces señor Presidente para que la Mesa proceda en ese sentido.
Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Carlos Alberto Zuluaga)
Señor Secretario, dentro de la moción de orden que contempla la ley, lea ese artículo 132, como lo pide el señor Representante Juan Valdés.
La Secretaría general informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez)
Artículo 132. Dentro del punto de votaciones: Anunciado por el Presidente la iniciación de la votación, no podrá interrumpirse salvo que el Congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma en que se está votando.
Ha sido leído el artículo.
Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Carlos Alberto Zuluaga)
Señor Secretario, según la propuesta del doctor Juan Valdés, si hay unos votos que se están sumando y restando en el tablero.
Doctor Juan Valdés frente a la moción de orden.
Palabras del Honorable Representante Juan Manuel Valdés Barcha:
Es que claramente aparecían al principio como votos negativos un numero muchísimo más amplio y otros votos en positivo inferiores y menores, y el tablero ha cambiado y creo que hay una moción de orden en ese sentido en el procedimiento de votar, es un asunto de forma por lo cual solicito interrumpir la votación y además aclarar a toda la Plenaria para que esa votación se pueda hacer en unas condiciones lo suficientemente informadas y claras.
Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Carlos Alberto Zuluaga)
Secretario, de acuerdo a la propuesta del doctor Juan Valdés y al artículo leído por usted en la ley 5ª, se suspende la votación para que votemos la sesión permanente, suspenda la votación.
La Secretaría general informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez)
Se cierra el registro de la votación.
(…)
Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Carlos Alberto Zuluaga)
Señor Secretario, invoque el artículo por el cual se suspendió la votación, de acuerdo a lo que pidió el Representante Juan Valdés
La Secretaría general informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez)
El Representante Juan Valdés expuso a la Plenaria que la votación que se ataba surtiendo, se estaba desarrollando de manera irregular, que por tal virtud consideraba como una cuestión de orden, que debía interrumpirse, amen también de la proximidad y de la necesidad de declarar la sesión permanente.
Al efecto se suspendió la votación, se declaró la sesión permanente con un quórum de 95 Representantes, y tal como usted dejó constancia señor Presidente, demuestra palpablemente que la Plenaria de la Cámara si tenía quórum y que lo que ocurría era que algunos Representantes que estaban en el recinto no estaban ejerciendo el deber de votar tal como lo ordena el Reglamento".
Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Carlos Alberto Zuluaga)
Doctor Oscar Marín.
Palabras del Honorable Representante Oscar de Jesús Marín Marín:
Señor Presidente, en el mismo sentido que lo acaba de explicar el señor Secretario, quería aclararle al doctor Buenaventura León que efectivamente no se justifica bajo ninguna circunstancia lógica que en una votación como estábamos en lo de la reforma política, independientemente si estamos o no de acuerdo, no se alcance a conformar el quórum, y a paso seguido votamos la sesión permanente y hay un quórum suficiente para seguir deliberando y decidiendo en la Cámara de Representantes.
Señor Presidente le pediría a usted y a la Secretaría, y quiere decir eso que hay unos Congresistas que estaban presentes en el recinto y no estaban cumpliendo con su deber legal y Constitucional de votar , no importa en qué sentido lo hicieran, y me parece entonces que amerita que le pongamos seriedad a ver si vamos a continuar el orden del día o empezamos a ejercer también el Reglamento del Congreso con todas las consecuencias que ello implique."

iniciado la votación cuando el representante Valdés propuso la moción de orden. Así, no concurría al momento de la votación ninguna expresión inequívoca de la voluntad de la Cámara de aprobar o improbar el informe de conciliación del Proyecto de Ley, por lo que no puede concluirse la existencia de un vicio de procedimiento sino, antes bien, se está ante el vigencia del principio de corrección formal de los procedimientos, previsto en el artículo 2-2 de la Ley 5ª/92, el cual se extiende a la consecución del *"ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones."* Como se observa, esta circunstancia dista de otros escenarios, analizados por la jurisprudencia constitucional, en los que las mesas directivas, luego de que se ha verificado una votación en uno u otro sentido, desconocen los efectos fácticos y jurídicos de la misma, fundados en maniobras fraudulentas, caso en los que sí se ha declarado la existencia de un vicio de procedimiento. Esto debido a que en esas circunstancias se afecta la debida conformación de la voluntad de las cámaras legislativas[37].

Cumplimiento de las pautas del debate previstas en el artículo 160 C.P.

2.4. De la lectura de los apartados anteriores, que dan cuenta del procedimiento legislativo surtido por el Proyecto de Ley Estatutaria, la Corte concluye que ese trámite se cumplió de manera ajustada a las pautas previstas en los cuatro primeros incisos del artículo 160 C.P.

Así, en lo que respecta a los términos para los debates, se tiene que el Proyecto fue aprobado por la Comisión Primera de la Cámara el 5 de octubre de 2010. A su vez, la deliberación y votación de la iniciativa en la plenaria de la misma corporación inició el 2 de noviembre de 2010, por lo que se cumplió con el plazo mínimo de ocho días. De forma análoga, para el caso del Senado de la República, el Proyecto fue aprobado por la Comisión Primera el 2 de diciembre de 2010 y la iniciación del debate en la plenaria tuvo lugar el 13 diciembre del mismo año, por lo que también se cumplió con el plazo de ocho días entre la finalización del tercer debate y el inicio del cuarto. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la contabilización del término debe realizarse en días calendario, de acuerdo con lo previsto en el artículo 83 de la Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso, el cual prevé que todos los días de la semana, durante el periodo de sesiones, son hábiles para las reuniones de las cámaras legislativas y sus comisiones, de acuerdo con el horario que señalen las respectivas mesas directivas. Esta regla, además, ha sido utilizada por la Corte Constitucional para determinar el método de contabilización del plazo para los debates[38].

A las mismas conclusiones se arriba respecto del plazo de quince días entre la aprobación del proyecto en la Cámara y el inicio del debate en el Senado, plazo que se contabiliza del 4 de noviembre de 2010 y el 2 de diciembre del mismo año.

---

[37] Corte Constitucional, sentencia C-816/04.
[38] Corte Constitucional, sentencias C-607/92, C-1011/08.

Ahora bien, frente a las demás condiciones, la Corte encuentra que en los informes de ponencia presentados ante las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes dan cuenta de las propuestas que fueron consideradas por las respectivas comisiones y las razones de su rechazo. Igualmente, cada uno de los debates estuvo precedido de la publicación del informe de ponencia respectivo, según se tuvo oportunidad de explicar en precedencia.

Por último, debe indicarse que revisadas por la Corte las actas que dan cuenta de los debates en comisiones y plenarias, se constata que la deliberación estuvo sometida a las requisitos constitucionales, identificados por la jurisprudencia de esta Corporación. Así, la sentencia C-1041/05, que recopila el precedente sobre la materia, al definir el concepto "debate parlamentario", indicó que *"…conforme con la Constitución, la ley y la jurisprudencia, el debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerrequisito para la toma de decisiones, cuyo objetivo es asegurar a todos los miembros del Congreso, en particular a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente. Desde este punto de vista, el derecho a debatir se entiende satisfecho cuando los órganos directivos de las respectivas células legislativas, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, mantienen abiertos los espacios de participación con plenas garantías democráticas, es decir, cuando brindan a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones de los proyectos de ley o de actos legislativos sometidos a la consideración del Parlamento".*

En el caso objeto de examen, durante el transcurso de los distintos debates, las diferentes bancadas, tanto de colectividades mayoritarias como de minoría, les fueron garantizados los espacios y oportunidades para su deliberación. Aunque dentro de este trámite también se constata que el proyecto de ley fue en buena parte concertado entre el Gobierno y los partidos y movimientos de coalición, previo a su sometimiento al Congreso, lo que explicó la celeridad del trámite, ello no vicia la constitucionalidad del procedimiento legislativo, al menos por dos razones.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la concepción antes explicada acerca del debate parlamentario no exige determinada "cantidad" de deliberación, sino que los asuntos sean sometidos al conocimiento de las cámaras y que se otorguen a todas las bancadas las oportunidades suficientes y adecuadas para formular sus puntos de vista sobre la iniciativa. El trámite objeto de estudio demuestra que no existe evidencia que esas instancias de participación y deliberación hayan sido coartadas o limitadas injustificadamente, lo que permite concluir que se cumplió con el requisito de concurrencia de debate.

En segundo término, del análisis del trámite es posible concluir que las distintas bancadas, entre ellas las minoritarias, no solo asintieron en el contenido del articulado, sino que apoyaron decididamente el mismo, en razón de su conveniencia para el sistema electoral y de partidos. Así, las diferencias existentes se centraron en asuntos puntuales, más no en los aspectos estructurales del Proyecto. Esto refuerza la conclusión de la Corte, en el sentido que la iniciativa es fruto de la debida conformación y expresión de la voluntad democrática de las cámaras legislativas[39].

---

[39] Esto es enteramente visible del estudio de diferentes instancias del trámite. Una de ellas es la discusión de informe de conciliación ante la plenaria de la Cámara de Representantes. En esta oportunidad, distintos representantes de bancadas, entre ellas algunas de índole minoritaria, expresaron su conformidad con que la iniciativa se convirtiera en Ley de la República. Sobre el particular, en el acta correspondiente se observa lo siguiente:

*"**Dirección de la Presidencia Doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz***
Por parte del partido Cambio Radical, el doctor Varón.
Intervención del Honorable Representante Germán Varón Cotrino
Gracias Presidente.
En el mismo sentido en que se pronunció el doctor Telésforo Pedraza, acompañando la votación de la conciliación de la Reforma Política, no sin antes reconocer que esa voluntad que ha manifestado el Ministro es lo que le da tranquilidad a la Cámara, para saber que cualquier inconsistencia que haya surgido pueda ser superada. || De hecho, creería yo que es un tema, que si bien es cierto tiene la mayor importancia porque tiene que ver con lo que es reposición de los gastos que se hayan hecho en la campaña, también creo que hay otro tipo de explicaciones que el momento no es del caso hacer para no prolongar más la intervención. || Simplemente, que Cambio Radical también acompaña la propuesta de votar la Reforma Política, con el compromiso del Ministro de revisar aquellos temas en donde haya podido surgir alguna inquietud. Muchas gracias Presidente.
***Dirección de la Presidencia Doctor Carlos Alberto Zuluaga Día**z*
*Doctora Adriana Franco por parte del Partido Liberal**.***
Intervención del Honorable Representante Adriana Franco Castaño
Gracias Señor Presidente.
Por la designación que usted nos hiciera al doctor Carlos Alejandro Chacón y Adriana Franco en nombre del Partido Liberal, habíamos acordado con los demás comisionados para tal efecto, acompañar la reforma política con las mismas consideraciones.|| Y creo que este no es un tema tampoco de partidos, creo que todos hacemos parte del Acuerdo de Unidad Nacional, salvo los movimientos políticos que claramente han expresado que no hace parte de ella, pero que sin embargo han acompañado la gran mayoría de iniciativas del Gobierno.
Quiero entonces refrendar, que el partido acompañará la reforma, que confía en el Gobierno y en el Proyecto que se ha enunciado, para subsanar aquellos artículos que consideramos deben ser revisados. || Mil gracias Presidente, y espero pues que el tema no se entienda como lo han expresado algunas veces, que es un pulso de partido; creo que aquí tenemos la misma voluntad de colaboración con el Gobierno.
Dirección de la Presidencia Doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz
Por parte del Partido de Integración Nacional, el PIN, el doctor Fernando de la Peña.
Intervención del Honorable Representante Fernando De La Peña Márquez
Gracias señor Presidente.
El Partido de Integración Nacional, PIN, quiere refrendar con el voto afirmativo en la conciliación que viene en relación a la reforma política. Nosotros, al igual que los demás partidos, depositamos la confianza absoluta en nuestro señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Germán Vargas, para que en ese acuerdo en que se ha llegado, de revisar a fondo y profundizar, esa inquietud que en buen momento tuvo la Plenaria de la Cámara con el fin de articular y dejar plasmado dentro de una Ley, verdaderamente el debate que se suscita en torno y dentro de la Plenaria, ya sean de Comisión o de Cámara, y que no sean aisladas o aislados los términos, la redacción y las condiciones por parte de los conciliadores, cuando llegan a tener la oportunidad de finiquitar una ley por todas.(…)|| *En consecuencia, invito a los demás partidos, y a mis compañeros de Plenaria de Cámara, a que demos ese voto de confianza; que apoyemos esta conciliación, y que el señor Ministro en un futuro nos corresponda a lo que sea hablado de manera verbal, a estos acuerdos verbales que se han llegado, para que sea de satisfacción de cada uno de los Representantes que hemos tenido la inquietud en lo que se ha suscitado en la tarde de hoy. Gracias señor Presidente.*
Dirección de la Presidencia Doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz
Doctora Gloria Stella, Partido MIRA.
Intervención del Honorable Representante Gloria Stella Díaz Ortiz
Gracias Señor Presidente.
En nombre del Movimiento Político MIRA, quiero anunciar nuestro voto positivo a este informe de conciliación, así como lo hicimos al proyecto de ley. Y decirle a usted señor Ministro, que si bien el

Movimiento Político MIRA no hace parte de la Unidad Nacional, tal cual se lo hemos expresado al Gobierno Nacional, nosotros somos un partido de deliberación y de proposición. || Y confiamos también al igual que los Representantes que han creído en el en el compromiso que usted va hacer hoy delante de esta Plenaria, que el próximo 16 de marzo se va a presentar por parte del Gobierno Nacional ese proyecto de Ley con mensaje de urgencia; que nos va a garantizar que los vacíos que quedaron acá, y sobre todo en el tema de la mujeres, va ser avalado, y no se nos va a incumplir con la palabra. || Quiero también decir, y creo que es mi deber, que en este periodo legislativo y en las discusiones de los últimos proyectos de ley que hemos tenido, doy fe de que el Ministerio del Interior ha honrado la palabra en los compromisos que ha adquirido; y no creo que el 16 de marzo esto vaya a cambiar. Por eso nuevamente nuestro voto positivo a favor de este informe de conciliación. Gracias señor Presidente.

Dirección de la Presidencia Doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz

Partido Verde Colombiano, doctor Prada.

Intervención del Honorable Representante Hernando Alfonso Prada Gil

Gracias Presidente.

Lo primero que tengo que decir, es que me alegra profundamente que a pesar de las advertencias hechas aquí por algunos voceros de los partidos que se sienten inconformes con la conciliación, el Congreso de la República anuncie, como lo ha anunciado con sus grandes mayorías y minorías, que va a apoyar y va aprobar un proyecto de ley estatutaria, que yo creo Presidente, es uno de los más importantes que se haya expedido por el Congreso en la historia legislativa; que complementa y desarrolla el Acto Legislativo número 1 de 2003 y el Acto Legislativo número 1 de 2009. || Presidente, el Congreso de la República con esta aprobación evidentemente enfrenta la vinculación de la mafia a la política; con este proyecto, el Congreso de la República toma la decisión de enfrentar de manera decidida la financiación indebida que a las campañas se mete por las puertas de atrás. Tenemos más controles, más responsabilidades, y un anticipo que permite contar con disposición de recursos previos a la realización de las elecciones.|| Por esa razón Presidente, el que por primera vez en la historia haya un principio de responsabilidad de los partidos frente a sus decisiones en las campañas electorales, amerita apoyar este proyecto de ley estatutario. || Presidente, no vamos a generar aquí ninguna polémica porque lo que aquí estamos es precisamente es ayudando a que este proyecto salga adelante, pero solamente dejo como constancia el hecho Presidente, de que cuando se menciona que la Cámara es soberana y que no se puede hacer ninguna modificación, en ninguna conciliación, pues obviamente ello acaba con la figura de la conciliación y con el sistema bicameral en Colombia. Si hacemos conciliaciones, es porque tanto el Senado como la Cámara van a tener que ceder en algo de sus interpretaciones o de sus decisiones normativas. || Lo que hicimos Presidente, con los señores conciliadores, y esa es la constancia, no es como se pretende dejar acá en el ambiente que votan con un gesto de confianza porque los conciliadores hicimos un pésimo trabajo. No señor Presidente, no compañeros de la Cámara, la cosa no es tan sencilla por eso. Además de ese compromiso que asume el señor Ministro del Interior, para traer un Proyecto de Ley que le de alcance a algunas dudas legitimas que han planteado los Congresistas, además de eso anuncio personalmente que voy hacer un estudio detallado de lo que aprobó la Comisión Primera de Cámara, la Comisión Primera de Senado, las dos Plenarias y la conciliación para presentarlo en la Plenaria; para que verifiquemos que muchas veces, asumimos posiciones sin haber leído la evolución de los textos.|| Un tema que en cambio sí es delicado, señor Ministro del Interior, señor Presidente, doctora Adriana Franco, es que legislemos semejante cúmulos de proyectos en tan corto tiempo, que no permitan la profundización del debate y la técnica legislativa que hoy se cuestionó en esta Plenaria. Que no se nos vengan los conciliadores entonces a decir que no servimos para nada, sino más bien que se reconozca que además de buena fe en el intento de acertar, hemos corrido en una legislatura que seguramente puede estar cargada de errores en los textos, que vamos a seguir puliendo y vamos a seguir corrigiendo. || Pero Presidente, déjeme decirle que los conciliadores tanto en Cámara como en Senado, actuamos, eso Doctor Gustavo ya la vi, actuamos de la mejor buena fe, porque aquí cuando se hablan y se fijan posiciones, y se aclaran las interpretaciones y las dudas, a más de uno le molesta, no solo aquí sino en la comisión pero que queden notificados, que precisamente estos errores se cometen por no dar el tiempo suficiente para explicar posiciones. Aquí vamos a tener que ser tolerantes y un poco más tranquilos en los trámites de las normas para aprendernos a escuchar. || Por eso Presidente, en vez de pupitrear, ya hubiera terminado si no me ponen a responder la pupitreada, anuncia el Partido Verde que apoya este proyecto de Ley con todas las constancias que hemos acabado de señalar. Gracias doctor Gustavo y gracias a la Plenaria.

Dirección de la Presidencia Doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz

Doctor Yahir Acuña.

Intervención del Honorable Representante Yahir Fernando Acuña Cardales

Gracias señor Presidente.

Primero que todo, muy buenas tardes para los amigos de las barras, los amigos de la prensa, los amigos Congresistas, señor Ministro del Interior, los diversos funcionarios que nos acompañan, amigos todos.|| Señor Presidente, quiero decirle al país que me siento complacido con la posición del señor Ministro del Interior, en el sentido de tener la disposición de mañana a más tarde presentar un proyecto que permita agotar las observaciones de esta Cámara de Representantes. || Además señor Presidente, agradecerle por permitirle a las minorías étnicas en cabeza de Yahir Acuña, de hacer parte de la Comisión que estudio durante algunos minutos en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el Proyecto o el informe de conciliación que hoy se ha presentado ante esta Honorable Corporación. || Y anunciar el voto positivo

Anuncio previo a la votación del proyecto de ley

2.5. El inciso final del artículo 160 C.P., adicionado por el artículo 8º del Acto Legislativo 1 de 2003, prevé que ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que haya sido anunciado. Indica, de igual manera, que el aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada Cámara o comisión, en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.

Esta regla superior ha sido entendida por la jurisprudencia constitucional como un mecanismo de racionalidad en el trámite legislativo, que tiene como finalidad que los congresistas estén lo suficientemente enterados de las iniciativas que serán puestas a su consideración, enervándose con ello la posibilidad que sean sorprendidos con votaciones intempestivas. Esta finalidad, en criterio de la Corte, se logra a partir de determinados requisitos, a saber[40]:

2.5.1. El anuncio de discusión y votación no está sometido a fórmula sacramental alguna, de modo que lo que debe verificarse en el análisis de constitucionalidad es si la expresión utilizada transmite inequívocamente la intención de la mesa directiva de someter a votación un determinado proyecto de ley en una sesión futura y definida. En ese sentido, se ha admitido por la Corte el uso de términos como *"considerar"* o *"debatir"* e, incluso, se ha aceptado que la simple expresión *"anuncio"*, utilizada en el marco de los debates legislativos con la finalidad de mencionar los proyectos que serán debatidos en una sesión futura, permite acreditar el cumplimiento del trámite previsto en el inciso final del artículo 160 C.P. Esto en la medida en que un

---

por parte de las minorías étnicas en cabeza del doctor Heriberto Arrechea y en cabeza del doctor Yahir Acuña, porque creemos y confiamos en la palabra del señor Ministro del Interior, doctor Germán Vargas Lleras. Gracias señor Presidente.
Dirección de la Presidencia Doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz
Doctor Juan Valdés
Intervención del Honorable Representante Juan Manuel Valdés Barcha
Gracias señor Presidente.
Para sumarme con lo que han expresado los diferentes voceros. Desde el Partido de la ASI, también creemos profundamente en esta reforma política; pero creemos que no reforma lo suficientemente sustancial y necesario. Por eso estamos convencidos y seguros y confiamos en el Gobierno y en este Congreso de que más adelante se sacará una reforma estructural, lo debidamente estructural como la debemos de sacar adelante por Acto Legislativo. (…)*Creo que cada uno de los Congresistas tenemos la suficientes garantías, pero también tenemos el derecho para reclamar que lo que discutimos y analizamos y votamos aquí en la Plenaria, sea consecuente con lo acordado y lo discutido analizado en las conciliaciones. Obviamente los conciliadores tienen la potestad de hacer modificaciones, pero esa potestad no puede ir por encima de las Plenarias y particularmente en la Plenaria, en la Cámara que no puede seguir siendo sujeta a lo que defina la Plenaria, o a lo que defina ante todo los conciliadores del Senado de la República, y lo digo con todo respeto, hacia el Senado. Por eso nuestro respaldo y a la reforma política, pero con la confianza en que vamos a sacar una Reforma estructural más adelante.*
Dirección de la Presidencia Doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz
Todos los voceros de los Partidos han intervenido, señor Ministro". Cfr. Gaceta del Congreso 281/11 pp. 60-62.

[40] Estas reglas son tomadas de la recopilación hecha por la Corte en la sentencia C-1011/08, ya citada, que precisamente llevó a cabo la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 27/06 Senado – 221/07 Cámara (Acum. 05/06 Senado) "*por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones."*

procedimiento de esta naturaleza sólo es exigido durante el trámite legislativo para los efectos previstos en la citada norma constitucional.

2.5.2. El cumplimiento del requisito de anuncio previo de la discusión y votación depende, según los requisitos expuestos, que sea realizado para una fecha determinada o, al menos determinable. En consecuencia, se ha considerado que las cámaras legislativas deben señalar la fecha precisa de la sesión en que se efectuará la discusión y votación del proyecto de ley o, en su defecto, será posible acreditar el cumplimiento del citado requisito cuando del contexto de la sesión en que se efectuó el anuncio es posible concluir, de forma inequívoca, la fecha en la que se verificará el debate y aprobación de la iniciativa correspondiente.

2.5.3. La necesidad de contar con la certeza suficiente acerca de la fecha de la sesión en que se efectuará la discusión y votación del proyecto de ley, sustenta la regla jurisprudencial que exige la continuidad de la "cadena" de anuncios. Según esta condición, en caso que el proyecto de ley no haya sido sometido a discusión y votación en la sesión para el que fue anunciado, la presidencia de la comisión o plenaria correspondiente debe reiterar el anuncio para la sesión siguiente, efectuándose el mismo procedimiento tantas veces sea necesario hasta tanto se realice la discusión y aprobación del proyecto. En caso que se pretermita este requisito, se vulneraría el mandato constitucional del artículo 160 Superior, en tanto la iniciativa sería aprobada en una sesión diferente a aquella en que previamente se haya anunciado.

2.5.4. Por último, la doctrina constitucional en comento ha establecido que el vicio de procedimiento derivado del incumplimiento del requisito del anuncio previo tiene naturaleza subsanable. Ello siempre y cuando haya acaecido luego de completarse una de las etapas estructurales del proceso legislativo, esto es, el debate y aprobación del proyecto de ley tanto en comisión como en plenaria de una de las cámaras. Lo anterior, sin embargo, deberá aplicarse en cada procedimiento legislativo en armonía con la necesidad de proteger los derechos de las minorías representadas en el Congreso. Por ende, como lo dispuso la Corte en el Auto 311/06, la naturaleza subsanable del vicio también depende de la preservación de los derechos de las minorías al interior del proceso legislativo. Como se señaló en esa decisión, el vicio se tornará insubsanable cuando *"afecta el principio de representatividad de la opinión de las minorías, de modo que, de no haberse presentado, los resultados de la votación habrían determinado un rumbo distinto al acto sometido a aprobación"*.

2.5.5. Para el caso del Proyecto de Ley objeto de análisis, la Sala advierte que los anuncios de votación fueron realizados en debida forma y bajo el acatamiento de las condiciones de validez constitucional antes descritas. En efecto, para el caso de la Comisión Primera de la Cámara, el anuncio de la votación del Proyecto se hizo en la sesión del 28 de septiembre de 2010 para la *"próxima sesión"*. Luego, al finalizar esa sesión, se convocó para *"mañana a las 10:00"*. La siguiente sesión fue el 29 de septiembre del mismo año,

coincidiendo con el anuncio. No obstante, en esa oportunidad no fue posible votar la totalidad del articulado, lo que llevó a que se anunciara nuevamente la votación del proyecto *"para el próximo martes a las 9:00"*. Verificado el calendario, se tiene que el siguiente martes fue el día 5 de octubre de 2010, fecha en la efectivamente se discutió y aprobó el Proyecto por parte de la Comisión Primera de la Cámara.

En lo que respecta a la plenaria de la Cámara de Representantes, se tiene que la votación de la iniciativa fue anunciada para una fecha determinada, esto es, la plenaria del 2 de noviembre de 2010. En esa sesión fue asumido el estudio y aprobación del Proyecto, sin que pudiera concluirse, de modo que fue nuevamente anunciado para la sesión del 3 de noviembre de 2010, fecha en la que se verificó la votación de la iniciativa.

En relación con el anuncio para votación en la Comisión Primera del Senado de la República, la Sala advierte que fue realizado en la sesión del 20 de noviembre de 2010, en donde se indicó que el Proyecto se *"discutirá y votará"* en la *"próxima sesión"*. Así, finalizada la sesión, la presidencia de la comisión convocó la siguiente para una fecha determinada, esto es, 2 de diciembre de 2010. Debe tenerse en cuenta que en ese mismo momento, la presidencia igualmente convocó para la sesión de comisiones primeras conjuntas de Senado y Cámara, a realizarse el 1º de diciembre de 2010. La Sala encuentra que, según lo anunciado, el Proyecto fue debatido y aprobado en la sesión del 2 de diciembre de 2010.

Frente al cuarto debate, realizado en la plenaria del Senado de la República, el anuncio para *"debatir y votar"* el Proyecto, fue llevado a cabo en la sesión del 7 de diciembre de 2010, para la *"próxima sesión"*. Finalizada la misma, se convocó para el 13 de diciembre de 2010, fecha en la que se pudo comprobar la discusión y votación de la iniciativa.

A similares conclusiones arriba la Corte respecto del trámite de aprobación del informe de conciliación en las plenarias de las cámaras. Para el caso del Senado, la votación fue anunciada en al sesión del 14 de diciembre de 2010, para la *"próxima sesión"* que se realizaría *"mañana"*. Luego se convocó la siguiente sesión para una fecha determinada, 15 de diciembre de 2010. La Sala encuentra que en esa sesión tuvo lugar la aprobación del informe de conciliación. Respecto de la Cámara de Representantes, el anuncio de votación del informe de conciliación tuvo lugar en la sesión plenaria del 14 de diciembre de 2010 y para una fecha determinada, 15 de diciembre del mismo año, día en que efectivamente se votó el citado informe.

<u>Aprobación en una sola legislatura</u>

2.6. El Proyecto de Ley Estatutaria fue publicado en la Gaceta del Congreso 636 del 13 de septiembre de 2010 e inició el debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 29 de septiembre del mismo año. El informe de conciliación fue aprobado por las plenarias de las cámaras en

sesiones del 13 y 15 de diciembre de 2010. De estos datos la Sala concluye que el Proyecto fue tramitado en el primer periodo de sesiones de la legislatura 2010-2011, cumpliéndose con ello lo ordenado por el artículo 153 C.P.

Cumplimiento de los requisitos de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia

2.7. Acerca de los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia, la jurisprudencia constitucional ha fijado un precedente consolidado, el cual será la base de la decisión a adoptar en el presente apartado. En ese orden de ideas, la Sala reiterará las reglas de esa doctrina para, en segundo término, decidir acerca de la constitucionalidad del procedimiento legislativo surtido por el Proyecto de Ley Estatutaria[41].

2.7.1. El artículo 158 de la Constitución establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El principio de unidad de materia, que por supuesto resulta aplicable a los proyectos de ley estatutaria, ha sido objeto de un análisis prolijo por parte de la jurisprudencia de la Corte, precedente que ha insistido en señalar que la calificación acerca del cumplimiento de este presupuesto está basada en la ponderación entre el contenido del principio y la vigencia del principio democrático y la libertad de configuración normativa del legislador. Por lo tanto, la violación del principio de unidad de materia se acreditará únicamente cuando se demuestre que el precepto no tiene ninguna relación de conexidad objetiva y razonable (de carácter causal, temático, sistemático o teleológico) con la materia de la ley respectiva[42].

Tal caracterización, entonces, es incompatible con una visión rígida del principio, la cual afectaría de manera desproporcionada la actividad del Congreso y los principios democrático – que se expresa en la cláusula general de competencia legislativa - y de conservación del derecho. En ese sentido, el principio de unidad de materia resulta vulnerado sólo cuando el precepto de que se trate se muestra totalmente ajeno al contenido temático de la ley que hace parte[43]. De esta manera, el grado de rigor en el análisis de constitucionalidad sobre el cumplimiento de la unidad de materia debe tener carácter intermedio, por lo que adoptar una posición extrema en cualquier sentido, bien validando la inclusión de todo texto normativo o exigiéndose un particular rigorismo en la uniformidad temática, llegaría a impedir la eficacia de alguno de los principios mencionados. Así, la Corte ha señalado que *"…"(…) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en*

[41] La síntesis sobre los principios en comento es tomada de la sentencia C-1011/08 ya reseñada.
[42] *Cfr*. Corte Constitucional, sentencia C-832/06.
[43] *Cfr*. Corte Constitucional, sentencias C-501/01, C-714/01, C-1025/01 y C-809/07, entre otras.

esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable"[44].

Para la determinación del cumplimiento de este requisito, entonces, deberá identificarse tres instancias definidas. La primera, destinada a identificar el alcance material o núcleo temático de la ley. La segunda, que consistirá en determinar la proposición normativa que se considera ajena a esa temática. Finalmente, la tercera está relacionada con establecer si la norma objeto de análisis está relacionada con esa temática, a partir de los criterios de conexidad citados. A partir de esta diferenciación, la Corte ha identificado algunos parámetros para la determinación del núcleo temático de la ley o proyecto correspondiente. Así, se ha previsto que para dicha definición, *"resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte"*[45].

2.7.2. Mientras que el principio de unidad de materia exige del Congreso un criterio de racionalidad mínima en el proceso legislativo, tendiente a que cada uno de los proyectos de ley regule asuntos que puedan agruparse en una unidad temática, impidiéndose con ello la inclusión de tópicos del todo ajenos al asunto objeto de discusión y votación, los principios de consecutividad e identidad están dirigidos a que la iniciativa obtenga un grado de deliberación democrática suficiente. Esto a fin que las normas jurídicas resultantes del

---

[44] Corte Constitucional, sentencia C-501/01.
[45] *Ibídem.*

proceso legislativo sean legítima expresión de la voluntad de los congresistas, en tanto titulares de la representación popular.

El principio de consecutividad del trámite legislativo se deriva de lo dispuesto por el artículo 157 C.P., en el sentido que los proyectos de ley deben haber sido discutidos y aprobados tanto en comisiones como en las plenarias de ambas cámaras, previsión que la Corte ha denominado como la "regla de los cuatro debates". En este caso, la prescripción constitucional está dirigida a que toda iniciativa cumpla con todos los debates sucesivos en cada una de las instancias del Congreso, con el objeto de garantizar que sea sometida a un debate adecuado y suficiente.
Esta Corporación ha insistido en que el principio de consecutividad debe comprenderse armónicamente con el principio de identidad flexible. En efecto, de conformidad con lo señalado con el artículo 160 C.P., durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. Tal posibilidad busca permitir que al interior de las plenarias sea posible el debate democrático de las propuestas aprobadas por las comisiones, de modo tal que la actividad de aquéllas no se restrinja a la simple confirmación de lo decidido en el primer debate. Esta previsión implica, además, un modificación cualitativa del régimen imperante en la Constitución anterior, pues permite la flexibilización del trámite legislativo, con el fin de obtener mayores niveles de deliberación y análisis de los proyectos de ley, lo que redunda en la eficacia del principio democrático. Como lo ha previsto la jurisprudencia, *"(...) bajo el actual esquema constitucional el mismo ha sido relativizado, en el sentido que por su intermedio ya no se exige que el proyecto sea aprobado de manera idéntica en todos los debates parlamentarios, es decir, que su contenido material deba guardar estricta equivalencia durante el trasegar del trámite legislativo (...)"*[46].

De acuerdo con estos condicionamientos, el principio de identidad flexible obliga a que si bien la iniciativa debe contar con los cuatro debates reglamentarios, el texto no necesariamente debe ser idéntico en dicho trámite.[47] Sin embargo, tal posibilidad de modificación de los proyectos durante el segundo debate está sometida a límites, estrechamente relacionados con la preservación de la unidad temática de la iniciativa. En términos de la Corte, el *"concepto de identidad*[48] *comporta más bien que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática*[49]*. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya discutido y aprobado el tema a que se refiera la adición*

---

[46] *Cfr*. Corte Constitucional, sentencia C-1040/05.
[47] *Cfr*. Corte Constitucional, sentencia C-208/05.
[48] Sentencia C-702 de 1999.
[49] Sentencia C-1190 de 2001. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001.

o modificación[50]*. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo*[51]*. || En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que el tema específico al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones se encuentra limitada pues debe respetarse el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones*[52]*"*[53].

En este sentido, el límite para inclusión de modificaciones por parte de las plenarias es su unidad temática con los asuntos previamente debatidos. Por ende, lo que recibe reproche constitucional es la introducción de temas autónomos, nuevos y separables,[54] que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite. La Corte ha fijado los criterios materiales para determinar en qué caso se está ante la inclusión de un tema nuevo. Al respecto, la jurisprudencia prevé que *"(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente*[55]*; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;*[56] *(iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;*[57] *(iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.*[58] *En el ámbito de los actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991. Así, se ha admitido que la adición de un tema de orden orgánico y funcional –un artículo sobre la participación del Ministerio Público en el nuevo sistema*

---

[50] Sentencia C-702 de 1999.
[51] Ver Sentencia C-1108/01.
[52] Sentencias C-008 de 1995 y C-809 de 2001.
[53] *Cfr*. Corte Constitucional, sentencia C-706/05.
[54] *Cfr*. Corte Constitucional, sentencia C-453/06.
[55] Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003, en este caso se examinó los cambios sufridos por el artículo 51 de la Ley 789 de 2003 (jornada laboral flexible), frente al cual el Congreso ensayó distintas fórmulas en todos los debates. El artículo, tal y como fue finalmente aprobado, no hizo parte ni del proyecto del gobierno, ni de la ponencia para primer debate en comisiones. En la ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara fue incluido y aprobado el artículo sobre jornada laboral flexible. En la ponencia para segundo debate en plenaria del Senado, no existía el artículo sobre jornada laboral flexible, pero sí el asunto de la jornada laboral. La comisión de conciliación adopta el artículo sobre jornada laboral flexible y fórmula que es aprobada por las Cámaras. Aun cuando el artículo como tal sólo es aprobado inicialmente en la Plenaria de la Cámara, el asunto sobre la regulación de la jornada laboral sí fue aprobado en los 4 debates.
[56] Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003.
[57] Corte Constitucional, sentencia C-920 de 2001. La Corte declara la inexequibilidad de una disposición. Introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.
[58] Ver Corte Constitucional, sentencia C-198 de 2002.

acusatorio– guarda relación suficiente con un aspecto sustantivo –las garantías del investigado o acusado en el proceso penal–[59] ,,[60]

2.7.3. A partir de las consideraciones anteriores, la Corte encuentra que los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible son, de manera general, cumplidos adecuadamente durante el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria. En efecto, a pesar que, como se explicará a continuación, la iniciativa fue objeto de modificaciones, supresiones y adiciones durante su trámite en comisiones y plenarias, estas se concentraron en los temas que estuvieron presentes desde el primer debate, a saber: *(i)* principios y reglas de organización de los partidos políticos; *(ii)* reglas sobre las consultas internas y populares que desarrollan los partidos y movimientos para la selección de candidatos; *(iii)* régimen sancionatorio de los partidos y movimientos, y sus directivos; *(iv)* reglas sobre disolución y liquidación de partidos y movimientos políticos; (*v)* reglas sobre financiación de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, al igual que de las campañas electorales adelantadas por estos; *(vi)* régimen jurídico de las campañas electorales; *(vii)* previsiones sobre la implementación del voto electrónico; y *(viii)* reglas varias acerca del trámite del requisito de procedibilidad para la acción electoral, escrutinio, testigos electorales, creación de la unidad de delitos electorales de la Fiscalía General y censo electoral. Como se observa, cada uno de estos temas gravita sobre la materia electoral y, en especial, el desarrollo de reformas constitucionales, específicamente el Acto Legislativo 1 de 2009, que incorpora una "reforma política", entendida como la modificación de las reglas sobre los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, al igual que sobre el acceso a los cargos representativos de elección popular.

2.7.3.1. El mayor número de modificaciones al Proyecto de Ley tuvieron lugar entre el primer y segundo debate, adelantados en la Comisión Primera de la Cámara y la plenaria de esa corporación, respectivamente. Esto se comprueba a partir de la comparación entre los textos aprobados en cada una de estas instancias del trámite legislativo. Así, dentro de las estipulaciones que sufrieron cambios sustanciales, distintos a asuntos de simple redacción, se encuentran las explicadas en el cuadro siguiente. Debe señalarse que en dicho esquema serán tachadas en el texto aprobado en Comisión aquellas expresiones eliminadas por la plenaria, cuando a ello hubiere lugar. Igualmente, se indicarán mediante subrayas los enunciados normativos adicionados o modificados por la plenaria.

Texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes[61]	**Texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes**[62]
Artículo 1º Principios de	Artículo 1º Principios de

[59] Corte Constitucional, sentencia C-996 de 2004
[60] *Cfr*. Corte Constitucional, sentencia C-332/05.
[61] *Cfr*. Gaceta del Congreso 771 de 2010.
[62] *Cfr*. Gaceta del Congreso 882 de 2010

organización y funcionamiento (…) 7. MORALIDAD. ~~En virtud del principio de moralidad los partidos y movimientos políticos ajustarán su actividad a las reglas contenidas en sus códigos de control ético, y por consiguiente sus directivos, candidatos, afiliados y quienes por dichos partidos y movimientos resultaren elegidos, están obligados no solo a respetar la Constitución y las leyes, sino a actuar con rectitud y honestidad. En desarrollo de este principio los partidos y movimientos políticos adoptarán y aplicarán con todo rigor códigos de ética.~~ ~~Parágrafo. Estas definiciones no limitan el desarrollo más amplio de los derechos a que se refieren, o la inclusión de principios y/o derechos adicionales en sus normas internas.~~ (…)	organización y funcionamiento (…) 7. Moralidad. Los partidos tendrán un código de ética que desarrolle conductas y sanciones contra sus afiliados y directivos por hechos que atenten contra la ley y la Constitución. Los códigos de ética podrán adoptar la figura de la suspensión del afiliado o el directivo.
Art. 2º. Prohibición de doble militancia (…) ~~Parágrafo. Cuando un partido o movimiento político haya sido disuelto o fusionado con otro, o haya perdido su personería jurídica, sus miembros podrán inscribirse en uno distinto sin incurrir en doble militancia.~~	Art. 2º. Prohibición de doble militancia (…) Los directivos de los partidos o movimientos políticos que aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, o a formar parte de sus órganos de dirección, deberán renunciar a su cargo doce (12) meses antes de aceptar la nueva designación o de ser inscritos como candidatos. El incumplimiento de estas reglas se conocerá como doble militancia y será sancionado de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción. Parágrafo. Los militantes, los

	miembros, y/o quienes ejerzan cargos de representación en nombre de partidos políticos o movimientos políticos que hayan sido disueltos, fusionados con otro o hayan perdido la personería jurídica en los términos de la ley, sus miembros podrán inscribirse en uno distinto sin incurrir en doble militancia. Lo anterior aplica para los remplazos en corporaciones públicas. Parágrafo 2°. Cuando se presente cancelación de la personería jurídica de un partido o movimiento político, el reemplazo será provisto por quien tenga la vocación de remplazo en la lista en los casos de muerte, incapacidad física absoluta para ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a los relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.
Artículo 3°. Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos. El Consejo Nacional Electoral llevará el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Los respectivos representantes registrarán ante dicho órgano las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus	Artículo 3°. Registro único de partidos y movimientos políticos. El Consejo Nacional Electoral llevará el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Los respectivos representantes registrarán ante dicho órgano las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus

afiliados. Corresponde al Consejo Nacional Electoral autorizar el registro de los mencionados documentos previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagrados en la Constitución, la ley y los correspondientes estatutos. ~~El Registro de afiliados se llevará con base en las listas que envíen anualmente los partidos y movimientos políticos, el cual se depurará y actualizará de conformidad con el reglamento que adopte el Consejo Nacional Electoral.~~	afiliados, solo para efectos de lo previsto en el artículo 5° sobre las consultas internas de los partidos. Corresponde al Consejo Nacional Electoral autorizar el registro de los mencionados documentos previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagrados en la Constitución, la ley y los correspondientes estatutos.
Art. 4º Contenido de los estatutos. (…) 7. Regulación interna del Régimen de bancadas tanto en el Congreso de la República como en Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. (…) 16. Utilización de los espacios institucionales en televisión para efectos de la divulgación política y la propaganda electoral.	Art. 4º Contenido de los estatutos. (…) 7. Regulación interna del Régimen de bancadas tanto en el Congreso de la República como en Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales. (…) 16. Utilización de los espacios institucionales en televisión y en los medios de comunicación donde existan, para efectos de la divulgación política y la propaganda electoral.
Art. 5°. Definición. Las consultas son mecanismos de democracia interna que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular. ~~Además de las consultas, los partidos establecerán los mecanismos democráticos que permitan la selección de candidatos.~~ (…).	Art. 5°. Definición. Las consultas son mecanismos de democracia interna que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.

~~Art. 6°. De las consultas interpartidistas o de coalición. Las consultas convocadas por una coalición de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus representantes legales sobre los siguientes puntos:~~ ~~1. El número de precandidatos que cada partido o movimiento podrá postular.~~ ~~2. Si se admite o no la participación de candidatos independientes, caso en el cual se señalarán las condiciones de participación y los requisitos que deben cumplir.~~ ~~3. El órgano u órganos de los partidos y movimientos ante los cuales se deben hacer las inscripciones, así como el plazo para hacerlo.~~ ~~4. El programa que someterá el candidato seleccionado a consideración de los ciudadanos.~~ ~~5. Los símbolos que utilizarán en la campaña y en la tarjeta electoral o instrumento de votación electrónica.~~ ~~6. Si se trata de consulta interna o popular.~~ ~~7. La forma como se financiará la campaña y se distribuirá la reposición estatal de los gastos de la misma.~~ ~~8. Los mecanismos que utilizarán para garantizar que las actividades de campaña y la propaganda electoral se~~	Artículo 6º. Eliminado

~~realicen dentro del límite de gastos fijados por el Consejo Nacional Electoral.~~ ~~9. El sistema de auditoría interna y los mecanismos de publicidad que se les darán a las fuentes de financiación, montos y destino de los recursos de la campaña.~~ ~~10. El gerente y tesorero de la campaña, y las responsabilidades en materia de presentación de los informes de ingresos y gastos de la misma.~~ ~~11. La forma como se integrará la terna en caso de faltas absolutas o temporales del elegido.~~	
Art. 7º. Normas aplicables a las consultas. (…) La realización de las consultas podrá coincidir con las elecciones a corporaciones públicas. Cada año el Consejo Nacional Electoral señalará una fecha para la realización de las consultas, cuando deban realizarse en día distinto al señalado para las elecciones ordinarias. En todo caso las consultas populares para seleccionar candidatos a un mismo cargo se realizarán en la misma fecha por todos los partidos y movimientos que decidan acudir a este mecanismo.	Art. 7º. Normas aplicables a las consultas. (…) La realización de las consultas podrá coincidir con las elecciones a corporaciones públicas. Cada año el Consejo Nacional Electoral señalará una fecha para la realización de las consultas, cuando deban realizarse en día distinto al señalado para las elecciones ordinarias. En todo caso las consultas populares para seleccionar candidatos a un mismo cargo <u>o corporación</u> se realizarán en la misma fecha por todos los partidos y movimientos que decidan acudir a este mecanismo.
Art. 8º. Obligatoriedad de los resultados. (…) Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan.	Art. 8º. Obligatoriedad de los resultados. (…) Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan.

Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos a cualquier cargo de la misma circunscripción dentro del mismo proceso electoral por partidos, movimientos o coaliciones distintas. Los partidos, movimientos y coaliciones, por su parte, no podrán inscribir candidatos distintos a los seleccionados en las consultas, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos y movimientos que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción. En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas, los partidos, movimientos y/o candidatos incumplidos deberán reponer proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán determinados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional. ~~La organización electoral obligará a la reposición de los gastos adicionales en que haya incurrido como consecuencia de dicho incumplimiento.~~ Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos.	Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en la misma circunscripción y dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos <u>grupos significativos de ciudadanos</u> o coaliciones distintas. Los partidos, movimientos y coaliciones, por su parte, no podrán inscribir candidatos distintos a los seleccionados en las consultas, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos y movimientos que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción. En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas <u>o en caso de renuncia del candidato,</u> los partidos, movimientos y/o candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos.
Art. 9º. Responsabilidad de los partidos. Los partidos y movimientos políticos responderán por toda violación o contravención de las normas que rigen su organización, funcionamiento y/o financiación, ~~así~~	Art. 9°. Responsabilidad de los partidos. Los partidos, movimientos políticos <u>y grupos significativos de ciudadanos</u> deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización,

~~como por las calidades morales de sus candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, desde la inscripción hasta la terminación del período de los elegidos.~~	funcionamiento o financiación, así como por las conductas de sus directivos consideradas como faltas en el artículo 11 de la presente ley.
	Art. 10. Directivos. Entiéndase por directivos de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos aquellas personas que, de acuerdo con los estatutos de la organización, hayan sido inscritas ante el Consejo Nacional Electoral como designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno y administración, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de la respectiva designación. El Consejo Nacional Electoral podrá de oficio o a solicitud de cualquier persona, exigir que se verifique la respectiva inscripción y aun realizarla si dispone de la prueba correspondiente. Cualquier ciudadano podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de esas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a la misma, por violación grave de los estatutos del partido o movimiento. Para todos los efectos, el Consejo Nacional Electoral sólo reconocerá como autoridades de los partidos y movimientos a las personas debidamente inscritas en él.
Art. 10. Faltas. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos: 1. Incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o	Artículo 11. Faltas de los directivos. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos: 1. Incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan

financiación de dichas organizaciones políticas. (…) ~~10. Incurrir en supuestos tipificados como delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado; contra el régimen constitucional y legal; de lesa humanidad; o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico.~~ ~~Los partidos y movimientos políticos también responderán cuando las anteriores faltas sean imputables a sus candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o, en general, a sus militantes, cuando sus directivos no cumplan los deberes de diligencia tendientes a evitar la realización de tales acciones u omisiones o cuando no inicien los procedimientos internos tendientes a su investigación y sanción~~. ~~Parágrafo. En el caso de la causal 5º, los partidos y movimientos solo responderán cuando sus candidatos no elegidos hayan sido o fueren condenados por tales delitos cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.~~	la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. (…) 9. Poner al servicio de intereses políticos o electorales los recursos destinados para cumplir con los fines del Estado.
Art. 11. Sanciones. Los partidos y movimientos políticos podrán ser objeto de las siguientes sanciones según la gravedad o reiteración de las faltas: ~~1. Multas hasta de 100 salarios mínimos legales mensuales, en el caso de incumplimiento de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de~~	Art. 12. Régimen disciplinario de los directivos. Los directivos de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere la personería jurídica, por haber incurrido en cualquiera de las faltas a que se refiere el artículo 11, estarán sujetos a las siguientes

~~dichas organizaciones políticas.~~ (…).	sanciones: (…).
	Art. 13. Faltas de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones por parte de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos: 1. Desconocer en forma continuada la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos. 2. Permitir su financiación y/o la de las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas. 3. Violar los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales. 4. Inscribir candidatos a cargos o Corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad, siendo elegidos y en ejercicio de su cargo sean condenados o hayan sido condenados antes de su inscripción por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. 5. Permitir que una asociación ilícita influya en la población para que apoye a sus candidatos. 6. Poner la administración pública en la que tengan representación al servicio de asociaciones o actividades ilícitas, o tolerar que ello ocurra.

	7. Estimular la formación de asociaciones ilegales, hacer parte de ellas o permitirles realizar propaganda a su favor. 8. Incurrir en supuestos tipificados como delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado; contra el régimen constitucional y legal; de lesa humanidad; o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico. 9. Poner al servicio de intereses políticos o electorales los recursos destinados para cumplir con los fines del Estado. 10. No iniciar las investigaciones a sus directivos y la inaplicación de sanciones a los mismos de acuerdo a sus estatutos. Los partidos y movimientos políticos también responderán cuando las anteriores faltas sean imputables a sus candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o, en general, a sus militantes, cuando sus directivos no cumplan los deberes de diligencia tendientes a evitar la realización de tales acciones u omisiones o cuando no inicien los procedimientos internos tendientes a su investigación y sanción. Parágrafo. En el caso de la causal 4º, los partidos y movimientos sólo responderán cuando sus candidatos no elegidos, hayan sido o fueren condenados por tales delitos cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

	Artículo 14. Sanciones. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos podrán ser objeto de las siguientes sanciones según la gravedad o reiteración de las faltas: (…) 5. Cuando se trate de condenas ejecutoriadas en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. El partido o movimiento que avaló al condenado no podrá presentar candidato para la siguiente elección en la misma circunscripción. Si faltare menos de 18 meses para la siguiente elección no podrá presentar terna, caso en el cual el nominador podrá libremente designar el reemplazo.
Artículo 13. Competencia y procedimiento para imponer sanciones a los partidos y movimientos políticos. El Consejo Nacional Electoral, de oficio o a petición de cualquier persona, podrá adelantar investigaciones por las faltas a que se refiere el artículo 10 de esta ley e imponer, en primera instancia, las sanciones previstas en el artículo 11, de conformidad con el siguiente procedimiento: (…) 6. La decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral podrá ~~ser apelada en el efecto suspensivo ante el Consejo de Estado.~~ ~~7. La segunda instancia se tramitará de conformidad con el procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo para la segunda~~	Artículo 15. Competencia y procedimiento para imponer sanciones a los partidos y movimientos políticos. El Consejo Nacional Electoral es titular del ejercicio preferente en la competencia y procedimiento para imponer sanciones a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos cuando estos no lo hicieren de acuerdo a su régimen disciplinario interno. (…) 6. En cualquier etapa de la actuación podrá adoptarse como medida cautelar, debidamente motivada la suspensión de la financiación, de los espacios en medios de comunicación social o de la personería jurídica, hasta que se adopte la decisión final, con el alcance y los efectos que se estimen oportunos para salvaguardar

~~instancia de los procesos ordinarios.~~ 8. En cualquier etapa de la actuación podrá adoptarse como medida cautelar la suspensión de la financiación, de los espacios en medios de comunicación social o de la personería jurídica, hasta que se adopte la decisión final, con el alcance y los efectos que se estimen oportunos para salvaguardar el interés general. En tal caso, se ordenará la correspondiente anotación preventiva en el Registro de Partidos Políticos. Los aspectos de procedimiento no previstos en esta disposición se regularán, en cuanto resultare pertinente, por lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.	el interés general. En tal caso, se ordenará la correspondiente anotación preventiva en el Registro de Partidos Políticos. Los aspectos de procedimiento no previstos en esta disposición, se regularán, en cuanto resultare pertinente, por lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo. 7. La decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral podrá ser demandada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando la sanción sea la disolución, cancelación o suspensión de la personería jurídica, la demanda contencioso administrativa contra el acto sancionatoria se tramitará en forma preferencial y será sustanciada con prelación para lo cual se pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente, salvo el de hábeas corpus y el de las acciones de tutela.
Art. 17. De la financiación estatal. El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política, de conformidad con las siguientes reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal: (…) 3. El cuarenta y cinco por ciento (45%) se distribuirá entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República. 4. El veinte por ciento (20%), en proporción al número de curules	Art. 19. De la financiación estatal. El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política, de conformidad con las siguientes reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal: (…) 3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República. 4. El diez por ciento (10%), en proporción al número de curules

obtenidas en la última elección de Concejos Municipales. 5. El cinco por ciento (5%), en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.	obtenidas en la última elección de Concejos Municipales. 5. El diez por ciento (10%), en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales. 6. El cinco por ciento (5%), en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas. (…) 8. El cinco por ciento (5%), en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas. Parágrafo. Se denominarán jóvenes aquellas personas entre los 18 y los 26 años de edad sin perjuicio de los requisitos establecidos por la ley para aspirar a cargos en las corporaciones públicas. Parágrafo transitorio. Hasta las elecciones para corporaciones públicas de 2014, el veinte por ciento (20%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos que hayan obtenido el 2% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado o de Cámara de Representantes.
Art. 18. Destinación de recursos (…).	Art. 20. Destinación de recursos (…) Parágrafo. Los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, serán objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la Nación, a quien deberán presentar anualmente o cuando esta lo requiera los informes financieros y contables pertinentes.

Art. 20. Fuentes de financiación (…) 1. Los recursos propios que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.	Art. 22 Fuentes de financiación (…) 1. Los recursos propios que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.
Art. 22. De los anticipos. Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, podrán solicitar en forma justificada al Consejo Nacional Electoral hasta un cincuenta por ciento (50%) de anticipo de la financiación Estatal de las consultas o de las campañas electorales en las que participen. ~~Cuando se trate de listas cerradas el anticipo podrá ser hasta del ochenta por ciento (80%) de dicha financiación.~~	Art. 24. De los anticipos. Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, podrán solicitar en forma justificada al Consejo Nacional Electoral hasta un ochenta por ciento (80%) de anticipo de la financiación Estatal de las consultas o de las campañas electorales en las que participen. (…) Si el valor del anticipo fuera superior del valor de la financiación que le correspondiere al partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, este deberá pagar la diferencia dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección, a cuyo vencimiento se hará efectiva la respectiva póliza o garantía.
Art. 23. Manejo de los anticipos. El anticipo será recibido y administrado directamente por el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos que lo haya solicitado, ~~y en ningún caso podrán aportarlo o transferirlo, total o parcialmente, a los candidatos.~~	Art. 25. Manejo de los anticipos. El anticipo será recibido y administrado directamente por el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos que lo haya solicitado, siempre y cuando cada candidato en los seis (6) meses anteriores a la fecha de las elecciones le notifique a sus partidos movimiento que opta por el sistema de anticipo. En caso de que el candidato no opte por el sistema de anticipo, el partido, movimiento político o grupo significativo ciudadano que lo haya inscrito, no podrá recibir dichos recursos y sólo

	lo hará por el mecanismo de reposición de votos y se ajustará a lo dispuesto en esta ley. En ningún caso el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos podrá condicionar a ningún candidato a que en contra de su voluntad opte por alguna de estas dos opciones so pena de ser sancionado por la ley.
~~Art. 24. Límites a la financiación privada. Ningún partido, movimiento, o grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña, podrá recaudar, por concepto de contribuciones y donaciones de particulares, más del valor total de gastos que puede realizar en la campaña. Tampoco podrá recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 5% de dicho valor total.~~	Art. 26 Eliminado.
Art. 26. Administración de los recursos y presentación de informes. Los recursos de las campañas electorales originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por ~~los partidos o movimientos políticos, o por los candidatos inscritos por grupos significativos de ciudadanos.~~ (…).	Art. 28. Administración de los recursos y presentación de informes. Los recursos de las campañas electorales originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos. (…). Parágrafo 1°. Los informes que corresponde presentar a los partidos y movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral se elaborarán con base en los informes parciales que les presenten los gerentes y/o candidatos, de conformidad con la reglamentación a que se refiere el artículo anterior. Dichos informes incluirán el manejo dado a los anticipos y los demás gastos realizados con cargo a los recursos propios. Los partidos y movimientos podrán descontar a sus candidatos hasta un

	diez (10%) del total de la financiación estatal que les correspondiere por reposición de votos, en proporción a los gastos realizados directamente por el partido o movimiento para financiar la campaña electoral. La diferencia será trasladada directamente al candidato. Parágrafo 2°. Los partidos políticos, movimientos o grupos significativos ciudadanos, designarán un grupo de auditores, garantizando el cubrimiento de las diferentes jurisdicciones, que se encargarán de certificar, durante la campaña, que las normas dispuestas en el presente artículo se cumplan.
~~Art. 27. Pérdida de la investidura o del cargo por violación de los límites al monto de gastos. La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida de la investidura o del cargo, así:~~ ~~1. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la ley.~~ ~~2. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección. En este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los topes.~~ ~~3. En el caso del Presidente de la República, la pérdida del cargo será~~	Art. 29. Eliminado

~~decretada por el Congreso de la República según el procedimiento previsto en la Constitución.~~ ~~Una vez establecida la violación de los topes, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida de investidura o del cargo.~~	
Art. 28. Financiación prohibida. (…) 6. Las que provengan de personas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un 50% de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales, negocios de comunicaciones o juegos de suerte o azar.	Art. 28. Financiación prohibida. (…). 6. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un 50% de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales, negocios de comunicaciones o juegos de suerte o azar. <u>En el caso de las personas jurídicas, se incluye a los socios y representantes legales o miembros de la junta directiva.</u> <u>7. Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a su financiación institucional y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo 26 de la presente ley.</u>
Art. 29. Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento	Art. 31. Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento

de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad~~. Cuando se trate de listas de candidatos para corporaciones públicas en circunscripciones en las que se elijan más de 4 miembros, deberán garantizar que las mismas no queden integradas en más del 70% por candidatos de ninguno de los dos géneros. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos.~~ Los Partidos y Movimientos Políticos que hubiesen obtenido su Personería Jurídica con fundamento en el régimen excepcional previsto en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas, sólo podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones que se elijan en tales circunscripciones especiales. La inscripción de sus candidatos sólo podrá ser realizada por los partidos y movimientos a que se refiere este inciso o por organizaciones sociales integradas por miembros de dichas comunidades reconocidas por el Ministerio del Interior y de Justicia. Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción, y sus nombres, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo. ~~La inscripción de promotores del voto~~	de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. <u>Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica solo podrán inscribir candidatos para circunscripciones territoriales o para circunscripciones especiales. En ningún caso se podrán presentar listas del mismo partido en ambas circunscripciones.</u> Los partidos y movimientos políticos que hubiesen obtenido su personería jurídica con fundamento en el régimen excepcional previsto en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas, sólo podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones que se elijan en tales circunscripciones especiales. La inscripción de sus candidatos sólo podrá ser realizada por los partidos y movimientos a que se refiere este inciso o por organizaciones sociales integradas por miembros de dichas comunidades reconocidas por el Ministerio del Interior y de Justicia. Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción, y sus nombres, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

~~en blanco en todos los procesos o de otras opciones electorales en mecanismos de participación ciudadana, se someterán a las mismas reglas previstas en esta ley para la inscripción de candidatos, excepto la caución, póliza o garantía bancaria, en cuanto no resulten inaplicables o incompatibles con dicha modalidad de participación.~~	En las votaciones que se realicen para elegir cargos uninominales o corporaciones públicas y para participar en plebiscitos, referendos, consultas populares y revocatorias del mandato, los promotores del voto en blanco podrán inscribir ante la autoridad electoral correspondiente el comité que se encargue de adelantar la respectiva campaña. A dicho comité se le reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que se otorgan a los partidos y movimientos políticos, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente se haya autorizado. Parágrafo. Para la representación en el Congreso por la circunscripción especial de comunidades negras, raizales y palenqueras solo podrán presentar listas para aspirar aquellas organizaciones que hayan obtenido como mínimo el 30% del promedio que resulte de las votaciones totales obtenidas por las listas que hayan obtenido representación en el Congreso por la misma circunscripción, en las elecciones de Congreso inmediatamente anteriores, en todos los casos los partidos políticos que surjan producto de la obtención en la Cámara de Representantes de las credenciales por parte de las comunidades negras raizales y palenqueras, podrán avalar candidatos a todos y cada uno de los cargos de elección popular en todo el territorio nacional, sin que medie otro requisito distinto a la afiliación política a dichos partidos previo a la inscripción de los respectivos candidatos.
Art. 30. Candidatos de coalición (…)	Art. 32. Candidatos de coalición (…)

En el formulario de inscripción se indicará n los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política del candidato. ~~En caso de faltas absolutas o temporales del elegido, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, cuando a ello hubiere lugar, solicitará a los partidos y movimientos que inscribieron al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes a los partidos o movimientos de la colación. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano perteneciente a cualquiera de los partidos o movimientos de la misma.~~	En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política del candidato. Parágrafo 1°. Previa la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el contenido programático que va a presentar el candidato, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y como se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición a que se tiene derecho financiación estatal de los gastos así como los sistemas de publicidad y auditoria de gastos. Parágrafo 2°. En caso de faltas absolutas o temporales del elegido, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, cuando a ello hubiere lugar, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición, la forma en la cual debe ser integrada la terna debe ser acordada previamente por la coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato. En ningún caso las faltas por maternidad serán provistas por terna. En estos casos, no podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer

	vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.
Art. 31. Períodos de inscripción (…) ~~Cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos, la inscripción de candidatos para la nueva elección se realizará dentro de los diez (10) días calendario contados a partir del día siguiente a la declaratoria de resultados por la correspondiente comisión escrutadora.~~ ~~Cuando en la primera vuelta presidencial los votos en blanco constituyan mayoría absoluta, la inscripción de nuevos candidatos se realizará dentro de los ocho (8) días calendario contados a partir del día siguiente a la declaratoria de resultados por parte del Consejo Nacional Electoral.~~ (…).	Art. 33. Períodos de inscripción (…) Deberán repetirse por una sola vez las votaciones que se realicen para elegir alcaldes, gobernadores, Presidente de la República en primera vuelta o miembros de una corporación pública cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato que haya sacado la mayor votación o la lista que haya obtenido la mayor votación según el caso. La inscripción de candidatos para la nueva elección se realizará dentro de los diez (10) días calendario contados a partir del día siguiente a la declaratoria de resultados por el Consejo Nacional Electoral. (…).
Art. 36. Propaganda electoral. (…) Esta clase de propaganda a través de los medios de comunicación ~~social o utilizando el espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación.~~ (…).	Art. 38. Propaganda electoral. (…) Esta clase de propaganda a través de los medios de comunicación, incluidos aquellos que hacen uso del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación. Periodo que se hace obligatorio para todo tipo de mensajes donde figure el nombre y/o la imagen del aspirante. (…) Parágrafo. Dentro de los sesenta días siguientes a la promulgación de esta

	ley estatutaria, el Consejo Nacional Electoral y el Ministerio de Tecnologías de las Información y las Comunicaciones reglamentarán el procedimiento y el régimen sancionatorio previsto en el presente artículo de acuerdo con sus competencias. Los gobernadores y alcaldes ejercerán el respectivo seguimiento y control.
Art. 41 Implementación. (…) La Registraduría Nacional del Estado Civil estipulará en los contratos que se celebren para la implementación del voto electrónico, la propiedad de la Nación de los programas que se diseñen en desarrollo de su objeto y/o los derechos de uso de los programas fuente de los que se adquieran, así como la propiedad de todos los datos que se vinculen a la correspondiente base de datos. Parágrafo transitorio. La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará, a partir de las próximas elecciones, la identificación biométrica de los electores. Igualmente iniciará el desarrollo del sistema de voto electrónico de conformidad con un plan piloto en las circunscripciones y en el porcentaje que apruebe la Comisión de que trata el artículo siguiente. La implementación del nuevo mecanismo se realizará gradualmente hasta alcanzar su pleno desarrollo dentro del término previsto por la mencionada Comisión.	Art. 43 Implementación. (…) La Registraduría Nacional del Estado Civil estipulará en los contratos que se celebren para la implementación del voto electrónico, la propiedad de la Nación de los programas que se diseñen en desarrollo de su objeto y/o los derechos de uso de los programas fuente de los que se adquieran, así como la propiedad de todos los datos que se vinculen a la correspondiente base de datos. El Gobierno priorizará a través de los mecanismos presupuestales que corresponda la destinación de los recursos necesarios para el cumplimiento del presente artículo; proceso que liderarán los Ministros del Interior, Hacienda y Crédito Público. Parágrafo transitorio. La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará, a partir de las próximas elecciones, la identificación biométrica de los electores. Igualmente iniciará el desarrollo del sistema de voto electrónico de conformidad con un plan piloto en las circunscripciones y en el porcentaje que apruebe la Comisión de que trata el artículo siguiente. La implementación del nuevo mecanismo se realizará gradualmente

	hasta alcanzar su pleno desarrollo dentro del término previsto por la mencionada Comisión. En ningún caso el término excederá su plena implementación más allá de las elecciones para Congreso, convocadas para el año 2014.
Art. 42. Comisión asesora. Créase una Comisión asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el proceso electoral, la cual estará integrada así: (…).	Art. 44. Comisión asesora. Créase una Comisión asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el proceso electoral, la cual estará integrada así: (…). 4. El Ministro de las Tecnologías de la Información o su delegado.
~~Art. 43. Requisito de procedibilidad para ejercer la acción electoral. Cuando se pretenda la nulidad de un acto de elección popular ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con fundamento en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y/o en el escrutinio, es requisito de procedibilidad haber sometido previamente las correspondientes reclamaciones a examen de la autoridad escrutadora competente, es la oportunidad para formular reclamaciones durante el transcurso de los escrutinios.~~ ~~Es entendido que se cumple con el requisito de procedibilidad cuando las correspondientes reclamaciones han sido presentadas por personas distintas al demandante.~~	Art. 45. Eliminado.
~~Art. 44. Revocación de la inscripción por inhabilidad. El Consejo Nacional Electoral dejará sin efecto la inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular~~	Art. 46. Eliminado

~~incursos en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley, como consecuencia de acto administrativo en firme o de sentencia judicial debidamente ejecutoriada.~~ ~~La actuación se iniciará de oficio o a petición de la Procuraduría General de la Nación o de cualquier persona, por auto debidamente motivado que se notificará al candidato cuya inscripción se impugna y al partido o movimiento político que otorgó el aval, quienes podrán oponerse y presentar pruebas en el término de cinco (5) días.~~ ~~A efectos de surtir la notificación del auto por el que se inicia la actuación, así como de las demás providencias que se dicten con ocasión de tales actuaciones, en la diligencia de inscripción de candidaturas deberá indicarse la dirección de correo electrónico que corresponda a todos y cada uno de los candidatos. Adicionalmente, deberá registrarse una dirección de correo electrónico por cada partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos. Las citaciones, edictos y providencias se remitirán a estas direcciones.~~ ~~El Consejo Nacional Electoral decidirá dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término previsto para la oposición. La decisión que deje sin efecto la inscripción será susceptible de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con las competencias previstas en la ley.~~	
Art. 45. Del escrutinio (…)	Art. 47. Del escrutinio (…)

El día de las elecciones el escrutinio se desarrollará hasta las doce (12) la noche. Cuando no sea posible terminar el escrutinio antes del plazo previsto, se continuará a las once (11) de la mañana del lunes siguiente. A partir del martes siguiente a elección el horario de escrutinio será de nueve (9) de la mañana a nueve (9) de la noche.	El día de las elecciones el escrutinio se desarrollará hasta las doce (12) de la noche. Cuando no sea posible terminar el escrutinio antes del plazo previsto, se continuará a las once (11) de la mañana del lunes siguiente, garantizándose que el mismo día inicial del escrutinio se escanearán todas las actas de los jurados y de las cuales recibirán copia los testigos electorales. A partir del martes siguiente a elección el horario de escrutinio será de nueve (9) de la mañana a nueve (9) de la noche.
	Art. 53. Censo electoral. El censo electoral es el registro general de las cédulas de ciudadanía correspondientes a los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho de sufragio y, por consiguiente, para participar en las elecciones y para concurrir a los mecanismos de participación ciudadana. El censo electoral determina el número de electores que se requiere para la validez de los actos y votaciones a que se refieren los artículos 106, 155, 170, 375, 376, 377 y 378 de la Constitución Política. Es también el instrumento técnico, elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que le permite a la Organización Electoral planear, organizar, ejecutar y controlar los certámenes electorales y los mecanismos de participación ciudadana. El Censo Electoral está formado por: 1. Las cédulas de los ciudadanos que hayan sufragado en las últimas

	elecciones o en el último mecanismo de participación popular de carácter nacional, departamental o municipal, según el caso. 2. Las cédulas de ciudadanía que hayan sido expedidas por primera vez con posterioridad al certamen electoral o mecanismo de participación ciudadana previsto en el numeral anterior. 3. Las cédulas de los ciudadanos que no figuren en el censo electoral por no reunir los requisitos citados y pidan ser inscritos en él antes de la nueva votación Artículo 54. Depuración permanente del censo electoral. Los principios de publicidad y de eficacia del censo electoral exigen que la organización electoral cuente, con la debida anticipación, con datos ciertos y actuales para el desarrollo de los comicios y de los mecanismos de participación ciudadana. En cumplimiento de estos principios deben ser permanentemente depuradas del censo electoral las siguientes cédulas de ciudadanía: 1. Las pertenecientes a ciudadanos que se encuentren en situación de servicio activo a la Fuerza Pública. 2. Las pertenecientes a ciudadanos inhabilitados para el ejercicio de derechos y funciones públicas en virtud de sanción disciplinaria en firme o de sentencia penal ejecutoriada. 3. Las correspondientes a ciudadanos fallecidos.

	4. Las cédulas múltiples. 5. Las expedidas a menores de edad. 6. Las expedidas a extranjeros que no tengan carta de naturaleza. 7. Las correspondientes a casos de falsa identidad o suplantación. Parágrafo. En todo caso, el censo electoral deberá estar depurado dos meses antes de la celebración de cada certamen electoral o mecanismo de participación ciudadana.
	Art. 55. Inscripción para votar. La RNEC deberá establecer los mecanismos necesarios para que la inscripción de ciudadanos sea habilitada en todo el país de forma ágil y segura. El tiempo de inscripción deberá ser mínimo de dos (2) años con anterioridad a la elección y deberá contar con suficiente publicidad. Para el periodo de inscripciones la RNEC deberá implementar un sistema que permita la inscripción de los ciudadanos al momento de realizar trámites ante entidades públicas del orden nacional y territorial.
	Art. 56. Inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior. La inscripción de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior para ejercer su derecho al voto deberá estar abierta en el tiempo hasta los dos meses anteriores a la fecha de la respectiva elección a cualquier cargo de elección popular. Las sedes consulares habilitadas para tal propósito deberán hacer la publicidad necesaria para asegurarse que la comunidad nacional respectiva tenga conocimiento pleno sobre los

	periodos de inscripción.
	Art. 57. Votaciones en el exterior. Los periodos de votación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior para la elección de cargos de elección popular deberán estar abiertos durante una semana, lo anterior para facilitar el desplazamiento de ciudadanos colombianos que se pueden encontrar distantes de la sede consular.
	Art. 58. Eliminado. *[Esta norma, que correspondía a la regulación sobre la prestación del servicio de transporte público el día de elecciones, fue propuesta en el pliego de modificaciones para segundo debate y no fue aprobada por la plenaria.]*

De lo evidenciado en este esquema, se demuestra que los asuntos objeto de reforma radican sobre aspectos puntuales y se circunscriben a los ejes temáticos antes identificados. Por lo tanto, no se evidencia que tales modificaciones vulneren los principios constitucionales de consecutividad, identidad, flexible y unidad de materia. Ello en la medida que las mismas están relacionadas con asuntos debatidos por la Comisión y que, en ese orden de ideas, hacen parte de la competencia que tienen las plenarias para introducir al proyecto las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue necesarias, a condición que, como lo ha señalado la Corte, se conserve la unidad temática de la iniciativa.

Sin embargo, como lo ponen de presente varios intervinientes, puede sostenerse válidamente que estas conclusiones no son predicables de dos aspectos: *(i)* la metodología para la provisión de cargos vacantes de que trata el artículo 32, del texto aprobado por la plenaria de la Cámara, que regula el tema de los candidatos de coalición; y *(ii)* la inclusión de normas sobre censo electoral. Empero, la Sala abordará dichos asuntos en apartado posterior, una vez sea explicado el procedimiento legislativo en su integridad.

2.7.3.2. Nuevas modificaciones, de similar naturaleza a las mostradas anteriormente, tuvieron lugar entre los textos aprobados por la plenaria de la Cámara de Representantes y por la Comisión Primera del Senado de la República. El cuadro explicativo de las mismas se expone a continuación, centrándose en las modificaciones, en criterio de la Sala, tienen naturaleza sustantiva.

Texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes	**Texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República**[63]
Art. 1°. Principios de organización y funcionamiento. Los partidos y movimientos políticos se ajustarán en su organización y funcionamiento ~~al principio democrático~~ y tendrán como principios rectores de su actividad la transparencia, la objetividad, la moralidad, la equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y en sus estatutos. En desarrollo de los anteriores principios, ~~los partidos y movimientos políticos garantizarán en sus estatutos los derechos de participación, igualdad, pluralismo~~, equidad de género y transparencia. Para efectos ~~del desarrollo e incorporación a los estatutos de tales principios y derechos~~, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones de contenidos mínimos: (…)	Artículo 1°. Principios de organización y funcionamiento. Los partidos y movimientos políticos se ajustarán en su organización y funcionamiento <u>a los</u> principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y en sus Estatutos. En desarrollo de estos principios, los partidos y movimientos políticos deberán garantizarlos en sus estatutos. Para tales efectos, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones de contenidos mínimos: (…)
Art. 3º. Registro único de partidos y movimientos políticos. (…).	Art. 3º. Registro único de partidos y movimientos políticos. (…) <u>Parágrafo. Los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos al Senado de la República o a la Cámara de Representantes y obtengan los votos requeridos para el reconocimiento de personería jurídica, podrán organizarse como partidos o movimientos políticos y solicitar la correspondiente personería. La solicitud deberá ir acompañada del acta de fundación, los estatutos, la plataforma ideológica y programática, la lista de afiliados y la prueba de la designación de los</u>

[63] *Cfr*. Gaceta del Congreso 1065 de 2010.

	directivos, y será presentada ante el Consejo Nacional Electoral por quien haya sido designado como representante legal del partido o movimiento así constituido. En el acto de reconocimiento de personería jurídica el Consejo Nacional Electoral ordenará su inscripción en el Registro Único a que se refiere esta disposición, a partir de lo cual dichas agrupaciones políticas tendrán los mismos derechos y obligaciones de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se someterán, en todo lo demás, a las mismas reglas de organización y funcionamiento.
Art. 5º. Definición. Las consultas son mecanismos de democracia interna que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular. (…).	Art. 5°. Definición. Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular. (…).
Art. 7°. Normas aplicables a las consultas. En las consultas populares se aplicarán las normas que rigen para las elecciones ordinarias y en las internas las disposiciones estatutarias propias de los partidos y movimientos que las convoquen. La organización electoral colaborará para la realización de las consultas de los partidos y movimientos políticos, la cual incluirá el suministro de tarjetas electorales, la instalación de puestos de votación y la realización del escrutinio. En el caso de las consultas populares	Artículo 6°. Normas aplicables a las consultas. En las consultas populares se aplicarán las normas que rigen para las elecciones ordinarias y en las internas las disposiciones estatutarias propias de los partidos y movimientos que las convoquen. La organización electoral colaborará para la realización de las consultas de los partidos y movimientos políticos, la cual incluirá el suministro de tarjetas electorales o instrumentos de votación electrónica, la instalación de puestos de votación y la realización del escrutinio.

interpartidistas, el límite de gastos, el número de vallas, avisos en prensa y cuñas, se fijarán para cada partido o movimiento en condiciones de igualdad, los cuales harán la distribución entre sus precandidatos. (…) El Consejo Nacional Electoral reglamentará la convocatoria y realización de las consultas garantizando la igualdad entre los partidos y movimientos políticos que participen en ellas.	En el caso de las consultas populares interpartidistas, el límite de gastos, el número de vallas, avisos en prensa y cuñas, se fijarán para cada partido, movimiento <u>o grupo significativo de ciudadanos</u> en condiciones de igualdad, los cuales harán la distribución entre sus precandidatos. (…) El Consejo Nacional Electoral reglamentará la convocatoria y realización de las consultas garantizando la igualdad entre los partidos, movimientos políticos <u>y grupos significativos de ciudadanos</u> que participen en ellas.
Art. 8º. Obligatoriedad de los resultados (…) Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en la misma circunscripción y dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas. Los partidos, movimientos y coaliciones, por su parte, no podrán inscribir candidatos distintos a los seleccionados en las consultas, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos y movimientos que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.	Art. 8º. Obligatoriedad de los resultados (…) Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas. Los partidos, movimientos y coaliciones, por su parte, no podrán inscribir candidatos distintos a los seleccionados en las consultas, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos <u>o coaliciones</u> que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.

(…)	(…)
Art. 9°. Responsabilidad de los partidos. Los partidos, movimientos políticos ~~y grupos significativos de ciudadanos~~ deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como por las conductas de sus directivos consideradas como faltas en el artículo 11 de la presente ley.	Art. 8°. Responsabilidad de los partidos. Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como por las conductas de sus directivos consideradas como faltas en el artículo 10 de la presente ley.
Art. 10. Directivos. Entiéndase por directivos de los partidos, movimientos políticos ~~y grupos significativos de ciudadanos~~ aquellas personas que, de acuerdo con los estatutos de la organización, hayan sido inscritas ante el Consejo Nacional Electoral como designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno y administración, ~~dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de la respectiva designación~~. El Consejo Nacional Electoral podrá de oficio ~~o a solicitud de cualquier persona~~, exigir que se verifique la respectiva inscripción y aun realizarla si dispone de la prueba correspondiente. Cualquier ~~ciudadano~~ podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de esas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a la misma, por violación grave de los estatutos del partido o movimiento. Para todos los efectos, el Consejo Nacional Electoral sólo reconocerá como autoridades de los partidos y movimientos a las personas debidamente inscritas en él.	Art. 9°. Directivos. Entiéndase por directivos de los partidos y movimientos políticos aquellas personas que, de acuerdo con los estatutos de la organización, hayan sido inscritas ante el Consejo Nacional Electoral como designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno, administración y control. El Consejo Nacional Electoral podrá de oficio, exigir que se verifique la respectiva inscripción si ella no se ha realizado dentro de los diez (10) días siguientes a su elección o designación, y aun realizarla si dispone de la prueba correspondiente. Cualquier delegado al congreso o convención del partido podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de esas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a su inscripción, por violación grave de los estatutos del partido o movimiento. Para todos los efectos, el Consejo Nacional Electoral sólo reconocerá como autoridades de los partidos y movimientos a las personas debidamente inscritas en él.
Art. 11. Faltas ~~de los directivos~~. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los	Artículo 10. Faltas. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos

partidos, movimientos políticos ~~y grupos significativos de ciudadanos:~~ 1. Incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos, movimientos políticos ~~y grupos significativos de ciudadanos.~~ 2. Desconocer en forma continuada, reiterada y grave, ~~la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos.~~ 3. Permitir su financiación y/o la de las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas. 4. Violar los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales. 5. Inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados antes de su inscripción por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. ~~6. Poner la administración pública en la que tengan representación al servicio de asociaciones o actividades ilícitas, o tolerar que ello ocurra.~~ 7. Estimular la formación de asociaciones ilegales, hacer parte de ellas o permitirles realizar propaganda a su favor.	políticos: 1. Incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos. 2. Desconocer en forma, reiterada, grave <u>e injustificada, la solicitud de alguna instancia u organismo interno.</u> 3. Permitir la financiación <u>de la organización</u> y/o la de las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas. 4. Violar o tolerar que se violen los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales. 5. Inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados antes de su inscripción <u>o llegaren a serlo durante el período para el cual resultaren elegidos</u>, por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. 6. Estimular la formación de asociaciones ilegales, hacer parte de ellas o permitirles realizar propaganda a favor <u>del partido, movimiento o candidatos o que influya en la población para que apoye a sus candidatos.</u> 7. Utilizar o permitir el uso de la

8. Utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral. ~~9. Poner al servicio de intereses políticos o electorales los recursos destinados para cumplir con los fines del Estado.~~	violencia para el ejercicio de la participación política y electoral. 8. Incurrir en actos tipificados como delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado; contra el régimen constitucional y legal; de lesa humanidad; o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico. 9. Cometer delitos contra la administración pública, actos de corrupción, mostrar connivencia con estos y/o teniendo conocimiento de estas situaciones, no iniciar los procesos correspondientes, o no realizar las denuncias del caso. Parágrafo. Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o corporaciones públicas de elección popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el periodo del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.
Art. 12. Régimen disciplinario de los directivos. Los directivos de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les	Artículo 11. Régimen Disciplinario de los Directivos. Los directivos de los partidos y movimientos políticos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere la personería jurídica, por

confiere la personería jurídica, por haber incurrido en cualquiera de las faltas a que se refiere el artículo 11, estarán sujetos a las siguientes sanciones: 1. Amonestación escrita y pública en el caso de incumplimiento de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales y/o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de sus respectivas organizaciones políticas. 2~~. Multas hasta de 100 salarios mínimos legales mensuales, en el caso de incumplimiento grave de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de sus respectivas organizaciones políticas~~. 3. Suspensión del cargo directivo hasta por tres (3) meses. (…) Estas sanciones serán impuestas por los órganos de control de los partidos y movimientos políticos y mediante el procedimiento previsto en sus estatutos, el cual contemplará la impugnación en el efecto suspensivo, ante el Consejo Nacional Electoral, de la decisión que adopten dichos órganos, la cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación personal.	haber incurrido en cualquiera de las faltas a que se refiere el artículo anterior, estarán sujetos a las siguientes sanciones: 1. Amonestación escrita y pública en el caso de incumplimiento de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales y/o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de sus respectivas organizaciones políticas. 2. Suspensión del cargo directivo hasta por tres (3) meses. (…) 5. Aquellas otras que se establezcan en los estatutos. Estas sanciones serán impuestas por los órganos de control de los partidos y movimientos políticos y mediante el procedimiento previsto en sus estatutos, con respeto al debido proceso, el cual contemplará la impugnación en el efecto suspensivo, ante el Consejo Nacional Electoral, de la decisión que adopten dichos órganos, la cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación personal.
~~Art. 13. Faltas de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones por parte de los partidos, movimientos~~	

~~políticos y grupos significativos de ciudadanos:~~ ~~1. Desconocer en forma continuada la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos.~~ ~~2. Permitir su financiación y/o la de las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas.~~ ~~3. Violar los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales.~~ ~~4. Inscribir candidatos a cargos o Corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad, siendo elegidos y en ejercicio de su cargo sean condenados o hayan sido condenados antes de su inscripción por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.~~ ~~5. Permitir que una asociación ilícita influya en la población para que apoye a sus candidatos.~~ ~~6. Poner la administración pública en la que tengan representación al servicio de asociaciones o actividades ilícitas, o tolerar que ello ocurra.~~ ~~7. Estimular la formación de asociaciones ilegales, hacer parte de ellas o permitirles realizar propaganda a su favor.~~ ~~8. Incurrir en supuestos tipificados como delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la~~	

~~administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado; contra el régimen constitucional y legal; de lesa humanidad; o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico.~~ ~~9. Poner al servicio de intereses políticos o electorales los recursos destinados para cumplir con los fines del Estado.~~ ~~10. No iniciar las investigaciones a sus directivos y la inaplicación de sanciones a los mismos de acuerdo a sus estatutos.~~ ~~Los partidos y movimientos políticos también responderán cuando las anteriores faltas sean imputables a sus candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o, en general, a sus militantes, cuando sus directivos no cumplan los deberes de diligencia tendientes a evitar la realización de tales acciones u omisiones o cuando no inicien los procedimientos internos tendientes a su investigación y sanción.~~ ~~Parágrafo. En el caso de la causal 4º, los partidos y movimientos sólo responderán cuando sus candidatos no elegidos, hayan sido o fueren condenados por tales delitos cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.~~	
Art. 14. Sanciones. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos podrán ser objeto de las siguientes sanciones según la gravedad o reiteración de las faltas: (…) Igualmente procederá la cancelación	Artículo 12. Sanciones aplicables a los partidos y movimientos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán ser objeto de las siguientes sanciones según la gravedad o reiteración de las faltas, <u>la categoría de las entidades territoriales, cuando ellas sean</u>

de la personería jurídica y la correspondiente disolución, cuando al restarle los votos obtenidos por los congresistas condenados por los delitos a que se refiere el numeral 4 del artículo anterior, el partido o movimiento perdiere el derecho al reconocimiento de su personería jurídica. En estos casos se ordenará adicionalmente la devolución de la financiación estatal de la campaña en una cantidad equivalente al número de votos obtenido por el congresista o congresistas condenados. La devolución de los recursos de reposición también se aplica cuando se trate de candidatos a cargos uninominales. En los casos de listas cerradas la devolución aplicará en forma proporcional al número de candidatos elegidos. ~~El Consejo Nacional Electoral reasignará las curules de conformidad con la cifra repartidora y adoptará las demás medidas que correspondan.~~	imputables a sus directivos, a sus candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o, en general, cuando sus directivos no adopten las medidas tendientes a evitar la realización de tales acciones u omisiones o cuando no inicien los procedimientos internos tendientes a su investigación y sanción: (…) 3. Suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas en la circunscripción en la cual se cometan las faltas a las que se refieren los numerales 4 al 8. (…) Los partidos o movimientos políticos perderán el reconocimiento de su personería jurídica, cuando al restarle los votos obtenidos por los congresistas condenados por los delitos a que se refiere el numeral 5 del artículo 10, no se alcance el umbral. En estos casos se ordenará adicionalmente la devolución de la financiación estatal de la campaña en una cantidad equivalente al número de votos obtenido por el congresista o congresistas condenados. La devolución de los recursos de reposición también se aplica cuando se trate de candidatos a cargos uninominales. En los casos de listas cerradas la devolución aplicará en forma proporcional al número de candidatos elegidos. (…) Parágrafo 2°. Las sanciones podrán ser impuestas con efectos en la circunscripción en la cual se cometieron las faltas sancionables.
Art. 15. Competencia y procedimiento para imponer sanciones a los partidos y movimientos políticos. El Consejo	Art. 13. Competencia y procedimiento para imponer sanciones a los partidos y movimientos políticos. El Consejo

Nacional Electoral es titular del ejercicio preferente en la competencia y procedimiento para imponer sanciones a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos cuando estos no lo hicieren de acuerdo a su régimen disciplinario interno. ~~Cuando el Consejo Nacional Electoral, de oficio o a petición de cualquier persona, adelante investigaciones por las faltas a las que se refiere el artículo 13 de esta ley e imponga, las sanciones previstas, se someterá al siguiente procedimiento:~~ 1. La resolución mediante la cual ordene la apertura de la correspondiente investigación deberá formular cargos, claramente las faltas atribuibles, los hechos objeto de investigación, las pruebas de que dispone, las disposiciones infringidas y las sanciones aplicables. Si el Consejo Nacional Electoral no dispusiere de elementos de juicio suficientes para formular cargos, adelantará previamente la correspondiente indagación preliminar, de cuyo inicio informará al respectivo ~~partido o movimiento político.~~ (…).	Nacional Electoral es titular del ejercicio preferente en la competencia y procedimiento para imponer sanciones a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos cuando estos no lo hicieren de acuerdo a su Régimen Disciplinario Interno: 1. La resolución mediante la cual ordene la apertura de la correspondiente investigación deberá formular cargos, claramente las faltas atribuibles, los hechos objeto de investigación, las pruebas de que dispone, las disposiciones infringidas y las sanciones aplicables. Si el Consejo Nacional Electoral no dispusiere de elementos de juicio suficientes para formular cargos, adelantará previamente la correspondiente indagación preliminar, de cuyo inicio informará a la respectiva <u>organización política.</u> (…).
Art. 16. Disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos. (…) La liquidación se regulará por las normas previstas en la ley civil para la disolución y liquidación de las personas jurídicas sin ánimo de lucro. (…).	Art. 14. Disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos. (…) La liquidación se regulará por las normas previstas en la ley civil para la disolución y liquidación de las personas jurídicas sin ánimo de lucro. <u>El remanente de los activos patrimoniales que resultare después de su liquidación será de propiedad del Fondo de Financiación de</u>

	Partidos y Campañas, a menos que en los estatutos se haya previsto una destinación que en todo caso deberá corresponder a un objeto análogo al de los partidos y movimientos políticos. (…).
Art. 19. De la financiación estatal. El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo Nacional de Financiación Política, de conformidad con las siguientes reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal: 1. El cinco por ciento (5%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. 2. El veinte por ciento (20%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes. 3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República. 4. El diez por ciento (10%), en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales. 5. El diez por ciento (10%), en	Art. 17. De la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos. El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo Nacional de Financiación política, de conformidad con las siguientes reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal: 1. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica. 2. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes. 3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República. 4. El quince por ciento (15%) se distribuirá, por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de

proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales. 6. El cinco por ciento (5%), en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas. ~~7. El cinco por ciento (5%) en proporción al recaudo de recursos propios de los partidos, provenientes de cuotas de sus afiliados y otros ingresos propios, de conformidad con la última declaración de patrimonio y renta del respectivo partido o movimiento político con personería jurídica.~~ 8. El cinco por ciento (5%), en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas. Parágrafo. Se denominarán ~~jóvenes aquellas personas entre los 18 y los 26 años de edad sin perjuicio de los requisitos establecidos por la ley~~ para aspirar a cargos en las corporaciones públicas. Parágrafo transitorio. Hasta las elecciones para corporaciones públicas de 2014, el veinte por ciento (20%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos que hayan obtenido el 2% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado o de Cámara de Representantes.	curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales. 5. El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales. 6. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas. 7. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas. Parágrafo. Se denominarán jóvenes los establecidos por la ley de juventud para aspirar a cargos en las corporaciones públicas. Parágrafo transitorio. Mientras se realiza la jornada electoral para corporaciones públicas de 2014, el quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el dos (2%) por ciento o más del total de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado o de Cámara de Representantes.
Art. 22. Fuentes de financiación. Los	Art. 20. Fuentes de financiación. Los

partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a cargos o corporaciones de elección popular, podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de sus campañas electorales: 1. Los recursos propios que los partidos, movimientos políticos ~~y grupos significativos de ciudadanos~~ destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen. (…).	candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos inscritos a cargos o corporaciones de elección popular, podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de sus campañas electorales: 1. Los recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen. (…).
Artículo 23. De la financiación estatal. Los partidos, movimientos ~~y grupos significativos de ciudadanos~~ que inscriban candidatos, tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación: (…).	Artículo 21. De la financiación estatal para las campañas electorales. Los partidos y movimientos políticos y grupos de ciudadanos que inscriban candidatos, tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación: (…) Parágrafo. El valor de reposición por voto válido obtenido por cada candidato o lista será incrementado anualmente por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción. Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan.
Art. 24. De los anticipos. (…) Los anticipos a que se refiere esta disposición podrán ser ~~solicitados dentro de los seis meses anteriores a~~	Art. 22 De los anticipos. (…) Los anticipos a que se refiere esta disposición podrán ser girados hasta por el monto garantizado, dentro de

~~la fecha de la elección y serán~~ girados, hasta por el monto garantizado, dentro de los cinco días siguientes a la inscripción del candidato o lista, previa aprobación y aceptación de la póliza o garantía correspondiente. ~~La garantía podrá consistir en la pignoración de los recursos de financiación estatal para funcionamiento del respectivo partido o movimiento.~~ (…) ~~Parágrafo. En el caso de grupos significativos de ciudadanos, la garantía o póliza que se establece en el presente artículo constituirá garantía o póliza única que amparará igualmente la seriedad de la candidatura~~.	los cinco días siguientes a la inscripción del candidato o lista, previa aprobación y aceptación de la póliza o garantía correspondiente. (…).
~~Art. 25. Manejo de los anticipos. El anticipo será recibido y administrado directamente por el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos que lo haya solicitado, siempre y cuando cada candidato en los seis (6) meses anteriores a la fecha de las elecciones le notifique a sus partidos movimiento que opta por el sistema de anticipo. En caso de que el candidato no opte por el sistema de anticipo, el partido, movimiento político o grupo significativo ciudadano que lo haya inscrito, no podrá recibir dichos recursos y sólo lo hará por el mecanismo de reposición de votos y se ajustará a lo dispuesto en esta ley. En ningún caso el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos podrá condicionar a ningún candidato a que en contra de su voluntad opte por alguna de estas dos opciones so pena de ser sancionado por la ley.~~	Art. 23. Límites a la financiación privada. Ningún partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña, podrá obtener créditos ni recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada, por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña. Tampoco podrá recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% de dicho valor total. La financiación originada en recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el grado que autoriza la ley, no estará sometida a los límites individuales a que se refiere esta disposición pero en ningún caso la sumatoria de tales aportes o créditos podrá ser superior al monto total de gastos de la campaña. El valor de los créditos de cualquier origen tampoco estará sometido a límites individuales. Con posterioridad a las campañas y

	previa autorización del Consejo Nacional Electoral, las obligaciones pendientes de pago se podrán cancelar con la condonación parcial de créditos o con recursos originados en fuentes de financiación privada y dentro de los límites individuales señalados en esta disposición, pero tales condonaciones, aportes o contribuciones no tendrán el carácter de donaciones ni los beneficios tributarios reconocidos en la ley para este tipo de donaciones.
Art. 27. Límites al monto de gastos. (…). Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar los estudios que correspondan con el objeto de garantizar que los límites al monto de gastos fijados reflejen el valor real de las campañas, ~~en el año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley.~~	Art. 24. Límites al monto de gastos. (…) Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan con el objeto de garantizar que los límites al monto de gastos fijados reflejen el valor real de las campañas electorales. El monto máximo de gastos se fijará por cada candidato a cargo uninominal o por lista de candidatos a corporaciones de elección popular. En el caso de listas con voto preferente el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos. El Consejo Nacional Electoral señalará, adicionalmente, el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas. Parágrafo transitorio. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de

	la presente ley, el Concejo Nacional Electoral y el Ministerio de Hacienda realizarán el estudio base para la actualización de los costos reales de las campañas.
Art. 28. Administración de los recursos y presentación de informes. Los recursos de las campañas electorales ~~originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos.~~ (…). ~~Los partidos y movimientos podrán descontar a sus candidatos hasta un diez (10%) del total de la financiación estatal que les correspondiere por reposición de votos, en proporción a los gastos realizados directamente por el partido o movimiento para financiar la campaña electoral. La diferencia será trasladada directamente al candidato.~~	Artículo 25. Administración de los recursos y presentación de informes. Los recursos de las campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos a los cargos uninominales y a las corporaciones públicas cuando se trate de listas con voto preferente. En los casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o, en su defecto, por el partido, movimiento o comité promotor del grupo significativo de ciudadanos. (…) Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación. Los gerentes de campaña y candidatos deberán presentar ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos los informes individuales de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación. (…) Parágrafo 2°. Los partidos políticos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, designarán un grupo de auditores, garantizando el cubrimiento de las diferentes

	jurisdicciones, que se encargarán de certificar, durante la campaña, que las normas dispuestas en el presente artículo se cumplan.
	Art. 26. Pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos. La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida del cargo, así: 1. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección. En este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites al monto de gastos. 2. En el caso del Presidente de la República, la pérdida del cargo será decretada por el Congreso de la República según el procedimiento previsto en la Constitución. Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo.
Art. 30. Financiación prohibida. (…) ~~6. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un 50% de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para~~	Art. 27. Financiación prohibida. (…) 7. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o

~~explotar monopolios estatales, negocios de comunicaciones o juegos de suerte o azar. En el caso de las personas jurídicas, se incluye a los socios y representantes legales o miembros de la junta directiva.~~ (…).	permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.
Art. 31. Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. ~~Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica solo podrán inscribir candidatos para circunscripciones territoriales o para circunscripciones especiales. En ningún caso se podrán presentar listas del mismo partido en ambas circunscripciones.~~ ~~Los partidos y movimientos políticos que hubiesen obtenido su personería jurídica con fundamento en el régimen excepcional previsto en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas, sólo podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones que se elijan en tales circunscripciones especiales. La inscripción de sus candidatos sólo podrá ser realizada por los partidos y movimientos a que se refiere este inciso o por organizaciones sociales integradas por miembros de dichas comunidades reconocidas por el Ministerio del Interior y de Justicia.~~	Art. 28. Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros. Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas. En las circunscripciones especiales de minorías étnicas la inscripción de las listas sólo podrá ser realizada por partidos y movimientos que hubiesen obtenido su personería jurídica con fundamento en el régimen excepcional previsto en la ley para tales minorías o por organizaciones sociales integradas por miembros de dichas comunidades reconocidas por

Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción, y sus nombres, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo. ~~En las votaciones que se realicen para elegir cargos uninominales o corporaciones públicas y para participar en plebiscitos, referendos, consultas populares y revocatorias del mandato, los promotores del voto en blanco podrán inscribir ante la autoridad electoral correspondiente el comité que se encargue de adelantar la respectiva campaña. A dicho comité se le reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que se otorgan a los partidos y movimientos políticos, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente se haya autorizado.~~ ~~Parágrafo. Para la representación en el Congreso por la circunscripción especial de comunidades negras, raizales y palenqueras solo podrán presentar listas para aspirar aquellas organizaciones que hayan obtenido como mínimo el 30% del promedio que resulte de las votaciones totales obtenidas por las listas que hayan obtenido representación en el Congreso por la misma circunscripción, en las elecciones de Congreso inmediatamente anteriores, en todos los casos los partidos políticos que surjan producto de la obtención en la Cámara de~~	el Ministerio del Interior y de Justicia. Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se le reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.

~~Representantes de las credenciales por parte de las comunidades negras raizales y palenqueras, podrán avalar candidatos a todos y cada uno de los cargos de elección popular en todo el territorio nacional, sin que medie otro requisito distinto a la afiliación política a dichos partidos previo a la inscripción de los respectivos candidatos.~~	
Art. 32. Candidatos de coalición. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición ~~a cargos uninominales~~. El candidato así inscrito será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición. En caso de renuncia del candidato, la coalición determinará la forma de seleccionar su reemplazo. En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política del candidato. Parágrafo 1°. Previa la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el contenido programático que va a presentar el candidato, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y como se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la	Art. 29. Candidatos de coalición. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición. <u>En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.</u> En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos. Parágrafo 1°. Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se

reposición a que se tiene derecho financiación estatal de los gastos así como los sistemas de publicidad y auditoría de gastos. Parágrafo 2°. En caso de faltas absolutas o temporales del elegido, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, cuando a ello hubiere lugar, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición, la forma en la cual debe ser integrada la terna debe ser acordada previamente por la coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato~~. En ningún caso las faltas por maternidad serán provistas por terna.~~ En estos casos, no podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.	distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. <u>Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido</u>. Parágrafo 2°. En caso de faltas absolutas de <u>gobernadores o alcaldes,</u> el presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato. No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000. <u>Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política.</u>
Art. 33 Períodos de inscripción (…)	Art. 30. Períodos de inscripción (…)

La inscripción de candidatos para la nueva elección se realizará dentro de los diez (10) días calendario contados a partir del día siguiente a la declaratoria de resultados por ~~el Consejo Nacional Electoral~~.	La inscripción de candidatos para la nueva elección se realizará dentro de los diez (10) días calendario contados a partir del día siguiente a la declaratoria de resultados por la correspondiente autoridad escrutadora.
Art. 34. Modificación de las inscripciones. La inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular podrá ser modificada ~~libremente por los inscriptores dentro del plazo para su inscripción~~. ~~En caso de falta de aceptación de la candidatura o de renuncia a la misma, la inscripción podrá modificarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de las inscripciones.~~ ~~Cuando se trate de inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación.~~ (…)	Art. 31. Modificación de las inscripciones. La inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular sólo podrá ser modificada en casos de falta de aceptación de la candidatura o de renuncia a la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones. Cuando se trate de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación. (…)
Art. 39. Medios de comunicación y democracia. Los medios de comunicación tienen la obligación de contribuir al fortalecimiento de la democracia ~~mientras no sea gratuita.~~ La propaganda electoral en dichos medios de comunicación sólo podrá ser contratada por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos y por los candidatos que no opte por el anticipo, que inscriban candidatos a cargos o corporaciones de elección popular, o por los comités de promotores del voto en blanco o de cualquiera de las opciones en los mecanismos de participación ciudadana, por conducto de los	Art. 36. Medios de comunicación y democracia. Los medios de comunicación social tienen la obligación de contribuir al fortalecimiento de la democracia. La propaganda electoral en dichos medios de comunicación, podrá ser contratada por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos, gerentes de campaña o por los promotores del voto en blanco o de cualquiera de las opciones en los mecanismos de participación ciudadana. Los candidatos también podrán contratar cuando administren directamente sus campañas.

responsables de las respectivas campañas~~. Estos podrán igualmente realizar divulgación política y propaganda electoral a través del servicio de televisión en los espacios reservados para el Estado y radiodifusión comunitaria.~~ Los concesionarios de las frecuencias de radio ~~y televisión y así como las empresas de publicidad que utilicen espacio público, si contratan propaganda electoral, están en la obligación de hacerlo en condiciones de igualdad y a una tarifa inferior al 35% de la tarifa comercial publicada en el último año anterior a la fecha de cierre de la inscripción de candidatos.~~ De la publicidad gratuita, total o parcialmente, debe quedar constancia escrita y se tendrá como donación ~~al respectivo partido o movimiento político, organización social, grupo significativo de ciudadanos o comité de promotores, para lo cual se estimará su valor con base en las tarifas establecidas por el mismo medio~~ para dicha clase de propaganda durante el correspondiente debate electoral. Los concesionarios del servicio de televisión, cualquiera que sea su modalidad, no podrán difundir propaganda electoral transmitida en canales de televisión extranjeros en relación con las campañas que se adelantan en Colombia. ~~Parágrafo. Dentro de los sesenta días siguientes a la promulgación de esta ley estatutaria, el Consejo Nacional Electoral y el Ministerio de Tecnologías de las Información y las Comunicaciones reglamentarán el procedimiento y el régimen~~	Los concesionarios de las frecuencias de radio, están en la obligación de hacerlo en condiciones de igualdad y a una tarifa inferior al 45% de la tarifa comercial registrada ante el Consejo Nacional Electoral, un año antes a la fecha de la votación, de conformidad con la reglamentación que expida el CNE. Los medios de comunicación social escritos y las empresas de publicidad que contraten propaganda electoral, están en la obligación de hacerla en condiciones de igualdad y a una tarifa inferior al 50% de la tarifa comercial registrada ante el Consejo Nacional Electoral, un año antes a la fecha de la votación, de conformidad con la reglamentación que expida el CNE. Los concesionarios de las frecuencias de radio, los medios de comunicación social escritos y las empresas de publicidad que empleen el espacio público en caso de incumplimiento de la anterior previsión, serán sancionados por el Consejo Nacional Electoral con multas equivalentes al valor de la respectiva propaganda electoral. De la publicidad gratuita, total o parcialmente, debe quedar constancia escrita y se tendrá como donación, para lo cual se estimará su valor con base en las tarifas establecidas por el mismo medio para dicha clase de propaganda durante el correspondiente debate electoral. La propaganda electoral en televisión será gratuita y sólo podrá realizarse en los espacios otorgados para el Estado de conformidad con el artículo 37 de la presente ley.

~~sancionatorio previsto en el presente artículo de acuerdo con sus competencias. Los gobernadores y alcaldes ejercerán el respectivo seguimiento y control.~~	Los concesionarios del servicio de televisión, cualquiera que sea su modalidad, no podrán difundir propaganda electoral transmitida en canales de televisión extranjeros en relación con las campañas que se adelantan en Colombia.
Art. 47. Del escrutinio. Las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares comenzarán el escrutinio el mismo día de las elecciones a partir del momento del cierre del proceso de votación, ~~tan pronto sean recibidas las actas de escrutinio por parte de los claveros respectivos, en el local que la respectiva Registraduría previamente señale.~~ El día de las elecciones el escrutinio se desarrollará hasta las doce (12) de la noche. Cuando no sea posible terminar el escrutinio antes del plazo previsto, se continuará a las once (11) de la mañana del lunes siguiente, ~~garantizándose que el mismo día inicial del escrutinio se escanearán todas las actas de los jurados y de las cuales recibirán copia los testigos electorales. A partir del martes siguiente a elección el horario de escrutinio será de nueve (9) de la mañana a nueve (9) de la noche.~~	Art. 42. Del escrutinio el día de la votación. Las Comisiones Escrutadoras Distritales, Municipales y Auxiliares comenzarán el escrutinio que les corresponde el mismo día de la votación, a partir del momento del cierre del proceso de votación, con base en las actas de escrutinio de mesa y a medida que se vayan recibiendo por parte de los claveros respectivos, en el local que la respectiva Registraduría previamente señale. Dicho escrutinio se desarrollará hasta las doce (12) la noche. Cuando no sea posible terminar el escrutinio antes de la hora señalada, la audiencia de escrutinio continuará a las nueve (9) de la mañana del día siguiente hasta las nueve (9) de la noche y así sucesivamente hasta terminar el correspondiente escrutinio. Al concluir el escrutinio de mesa y luego de leídos en voz alta los resultados, las personas autorizadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil escanearán las correspondientes actas de escrutinio de mesa a afectos de ser publicadas inmediatamente en la página web de la entidad. Una copia de dichas actas será entregada a los testigos electorales, quienes igualmente podrán utilizar cámaras fotográficas o de video.
Art. 55. Inscripción para votar. ~~La~~	Artículo 50. Inscripción para votar.

~~RNEC deberá establecer los mecanismos necesarios para que la inscripción de ciudadanos sea habilitada en todo el país de forma ágil y segura. El tiempo de inscripción deberá ser mínimo de dos (2) años con anterioridad a la elección y deberá contar con suficiente publicidad. Para el periodo de inscripciones la RNEC deberá implementar un sistema que permita la inscripción de los ciudadanos al momento de realizar trámites ante entidades públicas del orden nacional y territorial.~~	La inscripción para votar se llevará a cabo automáticamente al momento de la expedición de la cédula de ciudadanía. La Registraduría Nacional del Estado Civil establecerá los mecanismos necesarios de publicidad y logística para la actualización de la información por zonificación en caso de que el ciudadano cambie de lugar de domicilio o residencia, dicho proceso se llevará a cabo dentro del año anterior al respectivo proceso electoral y se cerrará dos (2) meses antes de la respectiva jornada electoral de que se trate.
	Art. 53. Transporte. Las empresas de transporte público que tengan rutas y frecuencias u horarios autorizados en las áreas urbanas, intermunicipales y veredales, están obligadas a prestar el servicio público de transporte el día de elecciones, el Gobierno Nacional fijará los mecanismos que aseguren la prestación del servicio.

Del análisis anterior se encuentra que las modificaciones, adiciones y supresiones que tuvo el Proyecto de Ley durante el tercer debate, son compatibles con el cumplimiento de los principios de consecutividad, identidad, flexible y unidad de materia. Se advierte que las modificaciones incorporadas tuvieron por objeto, entre los aspectos más importantes: *(i)* extender las reglas sobre consultas a los grupos significativos de ciudadanos; *(ii)* unificar las causales de responsabilidad y las sanciones aplicables a los partidos, movimientos y sus directivos; *(iii)* ampliar el régimen de reemplazos de candidatos de coalición elegidos a una regla general sobre reemplazos de cargos de elección popular y la fijación de un régimen de inhabilidades; *(iv)* modificar los porcentajes de distribución de los recursos que obtienen lo partidos y movimientos por financiación estatal; *(v)* fijar reglas sobre financiación de campañas electorales, bajo un sistema de administración de recursos por el partido y/o por los candidatos individualmente considerados; *(vi)* determinar reglas sobre participación obligatoria de minorías y mujeres en las listas de candidatos a corporaciones públicas; y *(vii)* prever fórmulas de publicidad electoral, entre ellas la inclusión de espacios gratuitos y obligatorios en medios de comunicación social. Estas reformas *prima facie* hacen parte de los ejes temáticos conservados a lo largo del trámite

legislativo, por lo que no inciden en la constitucionalidad de ese procedimiento. Esto, sin embargo, al margen del análisis particular de las materias relativas a censo electoral y reemplazos de candidatos de coalición que, como se indicó, serán materia de estudio separado.

2.7.3.3. Un grupo menor de modificaciones fueron incorporadas al Proyecto de Ley durante su trámite en la plenaria del Senado. Esto se corrobora de la comparación del texto aprobado por la Comisión Primera de esa corporación y por el pleno de la misma. A este respecto, debe resaltarse que el texto aprobado por la plenaria del Senado corresponde al objeto de control de constitucionalidad. Ello en tanto fue decisión de la Comisión Accidental de Conciliación, aprobada por ambas cámaras, que ese articulado fuera el que se tuviera por texto conciliado[64]. Así, las modificaciones sustantivas incorporadas al Proyecto de Ley por parte de la plenaria del Senado, que configuraron el texto definitivo sometido a control constitucional, se explican a continuación:

Texto aprobado por la Comisión Primera del Senado	**Texto aprobado por la plenaria del Senado de la República[65]**
Art. 1º. Principios de organización y	Art. 1º. Principios de organización y

[64] Sobre el particular, en el Informe de Conciliación se señala lo siguiente: *"De acuerdo con la designación efectuada por las Presidencias del Senado y de Cámara y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de Senado y de la Cámara de Representantes para continuar su trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas sesiones plenarias de los días 2 y 3 de noviembre en Cámara, y del día 13 de diciembre de 2010 en Senado.*
Luego de un análisis detallado de los textos, cuya aprobación por las respectivas Plenarias presenta diferencias que, hemos acordado acoger el texto aprobado por la plenaria del Senado, por las siguientes razones:
1. Dentro del artículo 1° de los principios se precisó el concepto de moralidad y se estableció que los partidos y movimientos deberán desarrollarlo, a través de los códigos de ética de los partidos. || 2. El régimen sancionatorio queda enunciado en un capítulo especial en el cual se aborda el concepto de directivos, así como un catálogo de faltas y sanciones que deberán ser recogidas por los estatutos de los partidos y movimientos dentro del año siguiente a la aprobación de la presente ley. En dicho capítulo, el catálogo de faltas y sanciones es el mismo tanto para directivos como para partidos. || 3. El texto aprobado en el Senado de la República incorpora los límites a la financiación particular con miras a garantizar la independencia de los candidatos y evitar que una sola persona jurídica o natural financie la totalidad de una campaña, especialmente en los casos de los cargos uninominales en los municipios pequeños. || 4. En cuanto a la administración de recursos y presentación de informes, se adiciona que solamente aquellas campañas cuyo monto máximo de gastos sea igual o superior a los 200 salarios mínimos deberá ser administrada por un gerente de campaña. Con esta medida se pretende que los candidatos de los municipios más pequeños donde los gastos de campaña son inferiores al resto de regiones puedan manejar individualmente sus recursos. || 5. En el tema de la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos, el texto aprobado en Senado modifica los porcentajes de distribución de la financiación con el objetivo de que un mayor porcentaje de la misma sea para todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. De igual manera, aumenta el porcentaje de distribución de recursos en proporción al número de concejales como parte de la política local. || 6. En relación con los espacios gratuitos de radio y televisión, se logran dos avances importantes. El primero es complementar el régimen del acceso a medios de las campañas establecido por la Ley 996 de 2005. Y además, en materia de elecciones el Congreso señala que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos tendrán derecho a dichos espacios, proporcionalmente al número de elegidos, para la realización de las campañas de sus candidatos u opciones a la Presidencia de la República y de sus listas al Congreso de la República. || 7. Por último el texto aprobado en la Plenaria del Senado cuenta con una revisión de estilo general para garantizar la claridad de los términos empleados y una adecuada redacción del mismo". Cfr. Gaceta del Congreso 1092 de 2010.

[65] *Cfr.* Gaceta del Congreso 1119 de 2010.

funcionamiento. (…) 4. EQUIDAD DE GÉNERO. En virtud del principio de equidad de género, hombres y mujeres gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política. (…).	funcionamiento. (…) 4. Equidad e igualdad de género. En virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política. (…).
Art. 2°. Prohibición de doble militancia. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. (…).	Art. 2°. Prohibición de doble militancia. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos. (…).
Art. 5°. ~~Definición~~. Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular. Las consultas pueden ser internas o populares. Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados.	Art. 5°. Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular. Las consultas pueden ser internas o populares. Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados.

Se denominarán populares cuando puedan hacerlo todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos. (…).	Se denominarán populares cuando puedan hacerlo todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos. <u>Las consultas convocadas por una coalición de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales según sea el caso.</u> (…).
Art. 7º. Obligatoriedad de los resultados. (…) Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas. Los partidos, movimientos y coaliciones, por su parte, no podrán inscribir candidatos distintos a los seleccionados en las consultas, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos	Art. 7º. Obligatoriedad de los resultados. (…) Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas. Los partidos y movimientos políticos y sus directivos, las coaliciones, <u>los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta</u>, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte

o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción. (…).	o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción. (…).
Art. 9°. Directivos. Entiéndase por directivos de los partidos y movimientos políticos aquellas personas que, de acuerdo con los estatutos de la organización, hayan sido inscritas ante el Consejo Nacional Electoral como designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno, administración y control. El Consejo Nacional Electoral podrá de oficio, exigir que se verifique la respectiva inscripción si ella no se ha realizado dentro de los diez (10) días siguientes a su elección o designación, y aun realizarla si dispone de la prueba correspondiente. Cualquier delegado al congreso o convención del partido podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de esas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a su inscripción, por violación grave de los estatutos del partido o movimiento. Para todos los efectos, el Consejo Nacional Electoral sólo reconocerá como autoridades de los partidos y movimientos a las personas debidamente inscritas en él.	Art. 9°. Directivos. Entiéndase por directivos de los partidos y movimientos políticos aquellas personas que, de acuerdo con los estatutos de la organización, hayan sido inscritas ante el Consejo Nacional Electoral como designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno, administración y control. El Consejo Nacional Electoral podrá de oficio, exigir que se verifique la respectiva inscripción si ella no se ha realizado dentro de los diez (10) días siguientes a su elección o designación, y aun realizarla si dispone de la prueba correspondiente. Cualquier delegado al congreso o convención del partido podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de esas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a su inscripción, por violación grave de los estatutos del partido o movimiento. Para todos los efectos, el Consejo Nacional Electoral sólo reconocerá como autoridades de los partidos y movimientos a las personas debidamente inscritas en él. Los partidos y movimientos políticos ajustarán a sus estatutos las

	disposiciones de esta ley dentro de los dos (2) años siguientes a su vigencia. Mientras tanto, las directivas democráticamente constituidas podrán tomar todas las decisiones que las organizaciones políticas competen en desarrollo de la misma.
Art. 10. Faltas. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos: (…) 5. Inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados antes de su inscripción o llegaren a serlo durante el período para el cual resultaren elegidos, por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. (…).	Art. 10. Faltas. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos: (…) 5. Inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incursos en causales objetivas de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados antes de su inscripción o llegaren a serlo durante el periodo para el cual resultaren elegidos, por delitos cometidos antes de su inscripción relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. (…).
Art. 14. Disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos. La disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos se regirá por lo dispuesto en la ley y en sus estatutos. ~~Además de los casos de disolución por decisión de sus miembros, acordada de conformidad con sus estatutos,~~ solo procederá la disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos por decisión administrativa, la cual no tendrá recurso, en los términos previstos en esta ley. No podrá	Artículo 14. Disolución, liquidación, fusión y escisión de los partidos y movimientos políticos. La disolución, liquidación, fusión y escisión de los partidos y movimientos políticos se regirá por lo dispuesto en la ley y/o en sus estatutos. La disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos, adoptada por decisión administrativa del Consejo Nacional Electoral no tendrá recurso alguno. No podrá acordarse la disolución, liquidación, fusión y escisión voluntaria de un partido o

acordarse la disolución voluntaria de un partido o movimiento político cuando se haya iniciado un proceso ~~de disolución administrativa del mismo.~~ (…).	movimiento político cuando se haya iniciado proceso sancionatorio. (…).
Art. 16. Fuentes de financiación de los partidos y movimientos políticos. (…).	Art. 16. Fuentes de financiación de los partidos y movimientos políticos. (…) Parágrafo. De conformidad con el artículo 125-4 del Estatuto Tributario, las donaciones a que se refiere el numeral 2 de esta disposición podrán ser deducidas hasta en un 30% de la renta líquida del donante, determinada antes de restar el valor de la donación, siempre que cumplan los requisitos y modalidades previstos en los artículos 125 y s.s. del mencionado Estatuto.
Art. 17. De la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos. (…) Parágrafo. Se denominarán jóvenes los establecidos por la ley de juventud para aspirar a cargos en las corporaciones públicas. (…).	Art. 17. De la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos. (…) Parágrafo. Se denominarán jóvenes aquellas personas entre los 18 y los 26 años de edad sin perjuicio de los requisitos establecidos por la ley de juventud para aspirar a cargos en las corporaciones públicas. (…).
Art. 21. De la financiación estatal para las campañas electorales. (…) En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.	Art. 21. De la financiación estatal para las campañas electorales. (…) La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos y/o los candidatos. En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos

	depositados en la respectiva elección.
Art. 26. Pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos. La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida del cargo, así: 1. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección. En este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites al monto de gastos. ~~2. En el caso del Presidente de la República, la pérdida del cargo será decretada por el Congreso de la República según el procedimiento previsto en la Constitución.~~ Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo.	Art. 26. Pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos. La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida del cargo, así: <u>1. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la ley.</u> 2. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección. En este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites al monto de gastos. Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo.
Art. 29. Candidatos de coalición. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con	Art. 29. Candidatos de coalición. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición <u>para cargos uninominales.</u> El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y

personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición. En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato. (…).	movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición. En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato. (…) Parágrafo 2°. La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición. (…).
Art. 34. Definición de campaña electoral. (…).	Art. 34. Definición de campaña electoral. (…) La recaudación de contribuciones y la realización de gastos de campaña podrán ser adelantadas por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación. Los candidatos, por su parte, solo podrán hacerlo a partir de su inscripción.
Art. 35. Propaganda electoral. Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto	Art. 35. Propaganda electoral. Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto

en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana. ~~Esta clase de propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los dos (2) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación.~~ En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados.	en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana. La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación. En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados.
~~Art. 36. Medios de comunicación y democracia. Los medios de comunicación social tienen la obligación de contribuir al fortalecimiento de la democracia. La propaganda electoral en dichos medios de comunicación, podrá ser contratada por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos, gerentes de campaña o por los promotores del voto en blanco o de cualquiera de las opciones en los mecanismos de participación ciudadana. Los candidatos también podrán contratar cuando administren directamente sus campañas.~~	Texto eliminado.

~~Los concesionarios de las frecuencias de radio, están en la obligación de hacerlo en condiciones de igualdad y a una tarifa inferior al 45% de la tarifa comercial registrada ante el Consejo Nacional Electoral, un año antes a la fecha de la votación, de conformidad con la reglamentación que expida el CNE.~~ ~~Los medios de comunicación social escritos y las empresas de publicidad que contraten propaganda electoral, están en la obligación de hacerla en condiciones de igualdad y a una tarifa inferior al 50% de la tarifa comercial registrada ante el Consejo Nacional Electoral, un año antes a la fecha de la votación, de conformidad con la reglamentación que expida el CNE.~~ ~~Los concesionarios de las frecuencias de radio, los medios de comunicación social escritos y las empresas de publicidad que empleen el espacio público en caso de incumplimiento de la anterior previsión, serán sancionados por el Consejo Nacional Electoral con multas equivalentes al valor de la respectiva propaganda electoral.~~ ~~De la publicidad gratuita, total o parcialmente, debe quedar constancia escrita y se tendrá como donación, para lo cual se estimará su valor con base en las tarifas establecidas por el mismo medio para dicha clase de propaganda durante el correspondiente debate electoral.~~ ~~La propaganda electoral en televisión será gratuita y sólo podrá realizarse en los espacios otorgados para el Estado de conformidad con el artículo 37 de la presente ley.~~	

~~Los concesionarios del servicio de televisión, cualquiera que sea su modalidad, no podrán difundir propaganda electoral transmitida en canales de televisión extranjeros en relación con las campañas que se adelantan en Colombia.~~	
Art. 37. Espacios gratuitos en radio y televisión. Dentro de las seis (6) semanas anteriores a la fecha de toda votación y hasta cuarenta y ocho (48) horas antes de la misma, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, los grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos y los promotores del voto en blanco, tendrán derecho a espacios gratuitos en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, para la realización de las campañas de sus candidatos u opciones a la Presidencia de la República ~~y al Senado.~~ (…).	Artículo 36. Espacios gratuitos en radio y televisión. Dentro de los dos meses anteriores a la fecha de toda votación y hasta cuarenta y ocho (48) horas antes de la misma, los partidos y movimientos políticos, las organizaciones sociales y los grupos significativos de ciudadanos, que hayan inscrito candidatos y los promotores del voto en blanco, tendrán derecho a espacios gratuitos en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, proporcionalmente al número de elegidos, para la realización de las campañas de sus candidatos u opciones a la Presidencia de la República y de sus listas al Congreso de la República. (…).
Art. 41. Comisión Asesora. Créase una Comisión Asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el proceso electoral, la cual estará integrada así: (…) ~~7. Un delegado del partido o movimiento de oposición con mayor representación en el Congreso y que no tenga representación en el Consejo Nacional Electoral, designado por la respectiva bancada.~~ Parágrafo. La Comisión será presidida por el Registrador Nacional	Art. 40. Comisión Asesora. Créase una Comisión Asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el proceso electoral, la cual estará integrada así: (…) 7. Un delegado de cada Partido o Movimiento Político con personería jurídica, designado por la Presidencia o Dirección General de la Colectividad. Parágrafo. La Comisión será presidida por el Registrador Nacional del Estado Civil, se dará su propio

del Estado Civil y contará con el acompañamiento técnico de entidades u organismos especializados en la materia. A sus sesiones podrán asistir servidores públicos y particulares invitados por la misma.	reglamento, se reunirá por derecho propio cuando menos dos veces al mes, y contará con el acompañamiento técnico de entidades u organismos especializados en la materia. A sus sesiones podrán asistir servidores públicos y particulares invitados por la misma.
Art. 42. Del escrutinio el día de la votación. (…).	Art. 41. Del escrutinio el día de la votación. (…) Parágrafo. Las Comisiones Escrutadoras, según el caso, entregarán a un testigo por partido, movimiento político o grupos significativo de ciudadanos, en medio físico o magnético, una copia de las actas parciales de escrutinio en cada jornada. Para iniciar la nueva jornada la Comisión Escrutadora, verificará junto con los Testigos Electorales, que los datos parciales de escrutinio coincidan con la información entregada en la jornada anterior. De igual manera, las Comisiones Escrutadoras deberán entregar, según el caso, en medio físico o magnético, una copia del acta final de escrutinio.
Art. 51. Inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior. La inscripción de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior para ejercer su derecho al voto deberá estar abierta en el tiempo hasta los dos meses anteriores a la fecha de la respectiva elección a cualquier cargo de elección popular. Las sedes consulares habilitadas para tal propósito deberán hacer la publicidad necesaria para asegurarse que la comunidad nacional respectiva tenga conocimiento pleno sobre los periodos de inscripción.	Artículo 50. Inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior. La inscripción de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior para ejercer su derecho al voto deberá estar abierta en el tiempo hasta los dos meses anteriores a la fecha de la respectiva elección a cualquier cargo de elección popular. Las sedes consulares habilitadas para tal propósito deberán hacer la publicidad necesaria para asegurarse que la comunidad nacional respectiva tenga conocimiento pleno sobre los periodos de inscripción.

	Parágrafo. Para los fines de lo dispuesto en el presente artículo, se incluirán los días sábado, domingo y festivos del último mes previo al cierre de la respectiva inscripción.
Art. 52. Votaciones en el exterior. La votación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior para la elección de cargos o corporaciones de elección popular ~~podrá realizarse durante semana anterior a la fecha de la votación en el territorio nacional, para lo cual la Registraduría Nacional del Estado Civil adoptará las medidas que sean necesarias para garantizar la seguridad y confiabilidad de este proceso~~.	Art. 51. Votaciones en el exterior. Los periodos de votación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior para la elección de cargos de elección popular deberán estar abiertos durante una semana, entendiéndose que el primer día es lunes anterior a la fecha oficial de la respectiva elección en el territorio nacional. Lo anterior para facilitar el desplazamiento de ciudadanos colombianos que se pueden encontrar distantes de la sede consular.
	Art. 53. Auxiliares o guías de información electoral. Prohíbase la contratación de personas conocidas como auxiliares electorales, pregoneros, informadores, guía y demás denominaciones, el día del debate electoral, sin perjuicio de quienes presten este servicio voluntariamente dentro del ejercicio de la libre expresión democrática.
	Art. 54. Medios de comunicación y democracia. Los medios de comunicación social, tienen la obligación de contribuir al fortalecimiento de la democracia. La propaganda electoral en dichos medios de comunicación, podrá ser contratada por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos, gerentes de campaña o por los promotores del voto en blanco o de cualquiera de las opciones en los mecanismos de participación ciudadana. Los candidatos también

	podrán contratar cuando administren directamente sus campañas. De la publicidad gratuita, total o parcialmente, debe quedar constancia escrita y se tendrá como donación, para lo cual se estimará su valor con base en las tarifas establecidas por el mismo medio para dicha clase de propaganda durante el correspondiente debate electoral. La propaganda electoral en televisión podrá realizarse en los espacios otorgados para el Estado de conformidad con el artículo 37 de la presente ley. Los concesionarios del servicio de televisión, cualquiera que sea su modalidad, no podrán difundir propaganda electoral trasmitida en canales de televisión extranjeros en relación con las campañas que se adelantan en Colombia.

Del esquema anterior, la Sala advierte que las modificaciones introducidas al Proyecto de Ley en el cuarto debate, surtido en la plenaria del Senado de la República, se concentraron en *(i)* extender el principio de equidad de género a las diversas opciones sexuales; *(ii)* hacer uso del Registro Único de Partidos y Movimientos para determinar cuándo se está incurso en doble militancia; *(iii)* la previsión de reglas sobre consultas interpartidistas, destinadas a la escogencia de candidatos de coalición; *(iv)* la delimitación de la tipicidad de la falta imputable a los directivos, dirigida a la inscripción de candidatos que hayan cometidos determinados delitos antes de esa inscripción; *(v)* el reconocimiento como deducción de la renta líquida frente a los aportes otorgados a los partidos y movimientos políticos; *(vi)* la adscripción del procedimiento para la pérdida del cargo en corporación pública, derivado de la infracción a los límites de financiación de las campañas políticas, al trámite propio de la pérdida de investidura; *(vii)* el otorgamiento de carácter vinculante a las consultas interpartidistas, realizadas por coaliciones políticas; *(viii)* la fijación de límites temporales para el recaudo de fondos destinados a la financiación de campañas; *(ix)* la reformulación de las reglas sobre publicidad de campañas y acceso a medios de comunicación; *(x)* la modificación de los integrantes de la comisión asesora prevista para dicho

acceso a medios; y *(xi)* la determinación de reglas para entrega de información a los testigos electorales durante el escrutinio.

Como se observa, cada una de estas materias guarda relación con asuntos que permanecieron presentes durante las distintas etapas del trámite legislativo, razón por la cual la Corte concluye que tales modificaciones son en entero compatibles con la Constitución, habida cuenta que son expresión de las potestades que el artículo 160 C.P. confiere a las plenarias de las cámaras.

2.7.3.4. Esta misma conclusión se predica de la actividad desarrollada por la Comisión Accidental de Conciliación. En los términos del artículo 161 C.P., las comisiones de conciliación tienen lugar cuando existen discrepancias entre los textos aprobados por las plenarias de cada cámara, caso en el que es necesario contar con un articulado unificado que solvente esas diferencias. La naturaleza de la discrepancia, en criterio de la jurisprudencia constitucional, es la que fija el marco de referencia al informe de conciliación. Así, se ha señalado que estas comisiones tienen vedado incorporar asuntos nuevos, esto es, que no hayan sido tratados por las plenarias. Aunque las comisiones de conciliación pueden, en aras de armonizar tales discrepancias, incluso introducir nuevos textos o suprimir existentes, en todo caso debe tratarse de materias que hayan tenido lugar durante el procedimiento legislativo previo, con el fin que la actividad de dichas comisiones sea compatible con los principios de consecutividad e identidad flexible.

La conclusión anterior ha sido reiterada por la jurisprudencia constitucional. Así por ejemplo, en la sentencia C-1147/03, la Corte previó cómo *"*[s]*iendo entonces admisible la introducción de modificaciones y adiciones a los proyectos de ley cuando éstas respetan los principios de identidad y unidad de materia, dentro del marco de flexibilización y amplitud legislativa permitida por los citados principios, el propio Constituyente del 91 ha previsto la instancia de las Comisiones de Conciliación (C.P art. 161), con el fin de contribuir al proceso de racionalización del trámite congresional, dando vía libre a la solución de las discrepancias que surgieren en el curso de los debates, precisamente, como consecuencia de las modificaciones propuestas por una y otra Cámara. || Sobre esta instancia legislativa especial, la Corte ha señalado que las discrepancias surgidas entre los textos que son aprobados en las plenarias de una y otra Cámara, pueden ser conciliadas por las Comisiones accidentales de Medicación formalmente designadas, siempre que se hayan observado los principios de consecutividad e identidad . En ese contexto, la función que cumplen las mencionadas comisiones accidentales, es la de concebir un texto que armonice las diferencias o discrepancias surgidas entre las Cámaras sobre asuntos conocidos por ambas, para luego someter el mismo a la aprobación de cada una de sus plenarias. || Así, para que se entienda debidamente conformadas las comisiones de conciliación, deben existir diferencias notorias entre las disposiciones normativas que se consideren y aprueben en una Cámara y las que se debaten en la otra. Sobre esto último, es relevante destacar que el ámbito de competencia funcional de las comisiones de conciliación no solo esta determinado por la existencia de*

discrepancias, sino, como se dijo, también por los principios de identidad y consecutividad, en el sentido que no pueden modificar la identidad de un proyecto ni proceder a conciliar las discrepancias que se presenten entre las Cámaras, en los casos en que el asunto de que se trate no guarde relación temática ni haya sido considerado en todas las instancias legislativas reglamentarias".

En el presente asunto, se tiene que esos límites no han sido transgredidos. Ello en razón que el informe de conciliación decidió adoptar el texto aprobado por la plenaria del Senado que, como se explicó, versa sobre materias que se mantuvieron presentes durante todo el trámite legislativo. De otro lado, el informe expresa las razones que llevaron a adoptar esa decisión, cumpliéndose con ello lo prescrito en el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso.

2.7.4. A pesar de lo expuesto y en atención a lo expresado por varios intervinientes, la Corte considera necesario pronunciarse sobre dos tópicos particulares, en los que se evidencian debates sobre la constitucionalidad formal de algunas disposiciones del Proyecto, a saber, *(i)* la presunta afectación de los principios de identidad flexible y consecutividad por parte de los artículos 47 y 48 del Proyecto; y *(ii)* la posible vulneración del principio de unidad de materia, frente a lo regulado por el parágrafo 3º del artículo 29 de la iniciativa. Pasa la Corte a resolver estos asuntos.

2.7.5. Uno de los intervinientes institucionales sostiene que los artículos 47 y 48 del Proyecto, relacionados con la definición del censo electoral y su depuración permanente, son inexequibles. Para sustentar esta afirmación sostiene que el texto de estas normas fue incluido "intempestivamente" en la ponencia para segundo debate, ante la plenaria de la Cámara de Representantes. Esto, en su criterio, afecta el principio de consecutividad, puesto que se trataría de un asunto nuevo que no fue discutido y votado en el primer debate, surtido en la Comisión Primera de la Cámara, contraviniéndose de tal modo la regla de procedimiento prevista en el artículo 157-2 C.P.-, según la cual toda iniciativa debe, para convertirse en ley, haber sido aprobada en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara.

En apartado anterior de esta sentencia se explicó cómo la determinación del contenido y alcance de los principios de consecutividad e identidad flexible se logra a partir de su articulación con las demás reglas constitucionales del procedimiento legislativo, entre ellas la que permite que en segundo debate las plenarias incorporen al articulado las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias (Art. 160 C.P.). En ese orden de ideas, la identidad del proyecto debe analizarse a partir de la permanencia de las distintas materias durante las diferentes instancias del procedimiento legislativo, y no a partir de la equivalencia de textos discutidos y aprobados. En otras palabras, de lo que se trata es que el proyecto de ley conserve la unidad temática, siendo este criterio el que configura el límite para la

actividad de modificación del articulado reconocida a las plenarias. Por ende, los principios de identidad flexible y consecutividad se infringen cuando son incorporados *asuntos nuevos*, que no fueron discutidos en las etapas precedentes. Estos asuntos, a su vez, refieren a temáticas autónomas y diferenciables. Así, la Corte insiste en su jurisprudencia más reciente que *"…*[e]*l principio de consecutividad exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales, e impone, que tanto a las comisiones como a las plenarias de las Cámaras, la obligación de examinar y debatir la totalidad de los temas que han sido propuestos, razón por la cual no les es permitido renunciar a dicho deber o declinar su competencia para diferirla a otra célula legislativa con el objetivo de postergar el debate de un determinado asunto. Así, el principio de consecutividad debe entenderse como (i) la obligación de que tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo; (ii) que no se posponga para una etapa posterior el debate de un determinado asunto planteado en comisión o en plenaria; y (iii) que la totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración.* (…)*Si bien el principio de consecutividad se relaciona con el principio democrático y el principio de publicidad, ya que lo que se pretende es que las modificaciones que se hagan durante el trámite legislativo sean discutidas y conocidas por todos los miembros del Congreso en cada una de las etapas, los cambios que se pueden introducir en las discusiones en el Congreso en consonancia con el principio de identidad flexible, tienen que conservar la unidad temática del proyecto discutido en cada una de las etapas de aprobación de la ley"*[66].

Bajo esta perspectiva, la afectación de los principios en comento en el asunto analizado dependerá de la identificación acerca de *(i)* la etapa en que fue introducida y la materia regulada por las normas objetadas; y *(ii)* si esa materia no fue objeto de discusión durante el primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

En cuanto a lo primero, se tiene que los artículos relativos a la determinación del censo electoral y su depuración, según se tuvo oportunidad de explicar en el fundamento jurídico 2.7.3.1., fueron incluidos en el informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara, sin que se incorporaran en la ponencia o el texto aprobado en comisión. Estas normas, según se evidencia de su lectura, están destinadas a regular *(i)* la definición y funciones del censo electoral; *(ii)* los factores que integran el censo electoral; *(iii)* la obligación de contar con instrumentos que permitan la depuración permanente del censo electoral; y *(iv)* la determinación de los criterios para dicha depuración.

---

[66] Corte Constitucional, sentencia C-397/10.

Respecto a lo segundo, la Corte advierte que contrario a como lo sostiene el interviniente, la materia relacionada con el censo electoral, a pesar que no dio lugar a un texto que fuera aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, sí fue una materia debatida por esa célula legislativa. A este respecto, es ilustrativa la intervención del representante Carlos Augusto Rojas Ortiz, presentada durante el citado debate, llevado a cabo el 29 de septiembre de 2010:

> *"Eso me parece que no debe ser una premisa, y no debe ser un argumento, pero si de eso se tratare, yo quisiera proponerle a los honorables Colegas de la Comisión Primera Constitucional, que ya está el país lo suficientemente maduro para que volvamos a abordar otra vez, porque muchas veces se ha discutido y siempre se han traído aquí teorías de los principios elementales del derecho para abortar esas discusiones, y estoy hablando de que por qué no volvemos a retrotraer otra vez al país, pues no tenemos afán y no tenemos afán de que esta forma empiece a regir en las siguientes elecciones, aquí se puede establecer a partir del 2014, o del 2016, pero por qué no volvemos a traer la discusión al país, del voto obligatorio, por qué en otrora hemos abordado el tema como con temor, por qué no somos capaces de volver desde la academia y desde las instituciones del pensamiento político y desde el mismo Gobierno y desde este Congreso, que volvamos a traer a la sana discusión, así como se están colocando aquí unas cuotas porcentuales de la financiación estatal a las campañas políticas y a los partidos, por qué no colocamos el tema del voto obligatorio nuevamente otra vez dentro de la agenda de la discusión.*
>
> *Y con eso voy a dar dos argumentos de fondo, el primero, si vamos a tratar de implementar obligatoriamente la participación del género en las listas de los partidos, hablemos del voto obligatorio; si vamos a hablar de la financiación de las campañas por parte del Estado, hablemos del voto obligatorio, pero un argumento de fondo que es el que más escozor me causa; en Colombia siempre establecemos el censo electoral, que entre otras cosas hay que depurarlo y en eso habría que exigirle al Consejo Nacional Electoral, que haga un juicioso barrido porque es que todavía a pesar de que se han hecho esfuerzos grandes, todavía aparecen inclusive los muertos votando, porque no ha sido posible establecer los mecanismos que permitan hacer una abstracción de quienes realmente tienen el legítimo derecho de ejercer el voto en Colombia.*
>
> *Pero hay una cosa mucho más grave aún, y es que los actores armados ilegales en Colombia, las bandas narcoterroristas, las organizaciones narcoterroristas, fundamentan su discurso político, que no tiene por fortuna ya mucha aquiescencia y no tienen mucha aceptación en la sociedad colombiana, pero fundamentan su discurso*

político diciendo que el marcado abstencionismo, y las altas cifras y estadísticas del abstencionismo en Colombia, es porque le están dando legitimidad a los grupos armados ilegales en Colombia.

Y en la página de Ancol, cuando los señores narcoterroristas de las farc emiten sus comunidades, cada vez que pasa un proceso electoral salen a justificar su accionar terrorista diciendo, que si hay veinticinco millones de personas aptas para el ejercicio del voto y solo acudieron a las urnas menos del 50%, es porque entonces la otra cifra porcentual por encima del 50% están de acuerdo con ellos, o si haya habido mayoría de votos de los que están habilitados dentro del censo electoral, en todo caso esa alta cifra de abstencionismo se lo abrogan de manera directa los actores armados ilegales en Colombia a través de su discurso político, tratando de justificar su accionar terrorista diciendo que ese marcado abstencionismo que hay en Colombia, es porque los está respaldando y los está justificando a ellos"[67] (Subrayas no originales).

A partir de lo transcrito, se tiene que el tema del censo electoral sí fue tenido en cuenta durante el primer debate. Debe insistirse en que el cumplimiento de los requisitos de identidad flexible y consecutividad depende que la materia haya sido tratada, incluso aunque la discusión de la misma no tenga como consecuencia la inclusión de una fórmula normativa en el articulado aprobado por la comisión o plenaria correspondiente. En este caso, contrario a como lo sostiene el interviniente, se comprueba que el asunto hizo parte de los tópicos objeto de discusión en la Comisión Primera de la Cámara, lo que hace a las normas acusadas compatibles con los principios constitucionales analizados.

2.7.6. Un grupo significativo de intervinientes sostiene que el parágrafo 3º del artículo 29 del Proyecto de Ley es inexequible, en razón de desconocer el principio de unidad de materia. Indican que la materia allí regulada, relativa a las reglas para faltas absolutas de gobernadores y alcaldes, al igual que la fijación de previsiones sobre inhabilidades para el ejercicio, son del todo ajenas a la materia del artículo en particular, y el Proyecto en general.

En apartado anterior se explicó que el requisito de unidad de materia, previsto en el artículo 158 Superior, exige que todas las disposiciones o modificaciones de un proyecto de ley se refieran a una misma materia. También se expuso cómo la jurisprudencia constitucional ha señalado que la evaluación sobre la unidad temática se logra a partir de la verificación acerca de si el asunto objeto de debate guarda relación causal, temática, sistemática o teleológica con los núcleos temáticos de la iniciativa. A su vez, ese mismo precedente insiste en que la evaluación que debe adelantar el juez constitucional del cumplimiento del requisito de unidad de materia no debe resultar particularmente intensa, pues ello terminaría por desconocer la cláusula general de competencia legislativa y, de manera más general, el principio

---

[67] *Cfr*. Folio 169 CP3. Gaceta del Congreso 1125/10, p. 19.

democrático representativo. Este marco de referencia implica, por ende, que la Corte pueda comprobar que existe un vínculo razonable entre la norma objeto de análisis y los citados núcleos temáticos. Solo cuando esa relación no pueda comprobarse, se estará ante un vicio que genere la inexequibilidad del respectivo precepto.

Para resolver el problema jurídico planteado, considera la Corte que debe partirse de estudiar el artículo 29 del Proyecto, en su conjunto, con el fin de determinar si esa relación de conexidad puede verificarse. El texto citado es el siguiente:

"Artículo 29. *Candidatos de coalición*. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

Parágrafo 1°. Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

Parágrafo 2°. La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

Parágrafo 3°. En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por

ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.

No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política."

La Corte observa cómo el propósito general de la norma es fijar el régimen jurídico aplicable a los candidatos que propongan para cargos uninominales las coaliciones conformadas por partidos y movimientos políticos, al igual que por grupos significativos de ciudadanos. Así, se prevé que ese candidato tendrá el carácter de único para los grupos políticos que conforman la coalición, lo cual deberá reflejarse en los documentos que den cuenta de la inscripción del respectivo candidato. En ese orden de ideas, a la luz del parágrafo 2º, los grupos integrantes de la coalición deben, previo a la inscripción del candidato, definir determinados aspectos acerca de la elección, programa y campaña del mismo. Tal acuerdo, en los términos del parágrafo 3º, tiene carácter vinculante y, por ende, impide que los grupos coalicionados apoyen candidatos diferentes, so pena de la nulidad de la inscripción de estos.

Luego de estas normas se incorpora el parágrafo 3º, el cual tiene por objeto determinar aspectos genéricos sobre faltas absolutas de alcaldes y gobernadores, al igual que previsiones sobre régimen de inhabilidades. La Corte encuentra que a pesar que ese contenido resulta inconexo con el resto del artículo, ello apenas se restringe a un error de técnica legislativa, puesto que las materias reguladas por el mencionado parágrafo sí tiene relación temática con el Proyecto de Ley estatutaria, en su conjunto. Nótese que es una constante en el trámite de la iniciativa la referencia a temas de inhabilidades para el ejercicio de cargos de elección popular. Ejemplo de ello es el capítulo particular que sobre la materia, aplicada a mandatarios locales, tuvo lugar en la ponencia original presentada por el Gobierno Nacional[68].

En criterio de la Sala, la materia del parágrafo analizado guarda conexidad con la estructura temática del Proyecto de Ley examinado, ya que se refiere a una cuestión propia de la reforma política emprendida por el Congreso, en materia de las condiciones que deben cumplir quienes se inscriban para participar como candidatos en las elecciones a cargos de las entidades territoriales, iniciativa que fue incluida desde un comienzo en el proyecto a debatir. Debe a este respecto reiterarse que la unidad de materia no se examina

[68] Sobre el particular, *Cfr*. Gaceta del Congreso 636/10, págs. 10 a 11.

únicamente en relación con el título o contenido específico de un artículo sino de manera sistemática en relación con el tema general de la ley, según lo regula el artículo 158 C.P. A juicio de la Corte, los requisitos para acceder y ejercer cargos de elección popular están estrechamente ligados al derecho fundamental a acceder a dichos cargos y la ausencia de inhabilidades es un elemento indispensable a tener en cuenta para la inscripción de candidatos y luego para llevar a cabo la campaña electoral, por lo que no cabe duda que el parágrafo 3º del artículo 29 podía incluirse sin romper la unidad temática del proyecto de ley estatutaria.

Además, el análisis detallado del trámite dado en las comisiones y plenarias de las cámaras, permitió a la Corte concluir, que dicha iniciativa fue objeto de discusión en todos los debates. Si bien en el primer debate se propuso eliminar el título sobre inhabilidades, los temas de los dos últimos incisos del citado parágrafo permanecieron en el articulado, específicamente en la disposición sobre candidatos de coalición. Esto demuestra la compatibilidad entre el parágrafo analizado y los principios de identidad flexible y consecutividad, que guardan relación directa con la conservación de la unidad de materia.

Finalmente, no puede perderse de vista que el análisis sobre el cumplimiento de los requisitos de procedimiento legislativo debe ser compatible con la índole de las normas estatutarias. En efecto, estas regulaciones están precedidas de estrictos requisitos de mayorías parlamentarias y, en consecuencia, en ellas logra primacía el principio democrático. Esto implica, en ese orden de ideas, que deba darse prelación al principio de conservación del derecho, de modo que solo yerros de trámite graves y verificables son los que permiten que la Corte declare la inexequibilidad de la medida. A su vez, el estándar de análisis de esos vicios, para el caso particular de la unidad de materia, no es necesariamente del mismo grado en lo que respecta a las leyes estatutarias, respecto de normas ordinarias. Ello en el entendido que aquellas regulan temáticas generales y, por ende, más amplias, las cuales pueden ser objeto de desarrollo posterior por el legislador ordinario. En cambio, la legislación común trata sobre materias con mayor grado de especificidad, lo que limita el campo de maniobra para la introducción de asuntos, habida cuenta ese carácter específico.

En suma, dentro del ámbito propio de la legislación estatutaria, las reglas de derecho contenidas en el parágrafo 3º del artículo 29 del Proyecto de Ley no son ajenas a las temáticas generales de la iniciativa. Estas temáticas, a su vez, fueron objeto de discusión en las distintas etapas del trámite legislativo, lo que hace que las disposiciones en comento cumplan con los principios de consecutividad e identidad flexible. Por lo tanto, la Sala declarará su exequibilidad en cuanto al aspecto formal.

<u>Cumplimiento de los requisitos predicables de las normas que ordenan gasto público</u>

2.8. El artículo 7º de la Ley 819/03 – Orgánica de Presupuesto, establece un grupo de mecanismos destinados a hacer compatibles los gastos fiscales que puedan establecerse en iniciativas legislativas con la política económica del Estado. Para el efecto, se fijan unas condiciones definidas, como lo expone el texto del precepto:

> "**ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
>
> "Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.
>
> "El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.
>
> "Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
>
> "En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces."

Sentencias anteriores de la Corte han dilucidado las implicaciones de esta previsión orgánica en cuanto a la constitucionalidad del trámite legislativo. Entre esas decisiones se encuentra, por ejemplo, la sentencia C-315/08, fallo que sintetizó las reglas jurisprudenciales relacionadas con las implicaciones del artículo 7º de la Ley 819/03 para el trámite de las leyes. Al respecto se establecieron los siguientes criterios[69]:

2.8.1. Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de

---

[69] Debe resaltarse, además, que el mismo precedente ha sido acogido en su integridad por jurisprudencia más reciente de la Corte sobre la materia. *Cfr*. Corte Constitucional, sentencia C-441/09.

las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

2.8.2. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto *(i)* el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y *(ii)* aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público. Al respecto, la Corte ha señalado que *"el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley.*[70] *Desde esta perspectiva la Corte no ha encontrado reparo de constitucionalidad en las normas que se limitan a "autorizar" al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que el artículo 39 de la Ley Orgánica del Presupuesto*[71] *no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas"*[72].

2.8.3. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado

---

[70] Sentencia C-399/03.

[71] "Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.
Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento solo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, art. 18)."

[72] Corte Constitucional, sentencia C-1134/04.

Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.

2.8.4. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

2.8.5. Revisado el texto del Proyecto de Ley Estatutaria, se tienen que ninguno de sus preceptos incorpora una orden de gasto público contra el Ejecutivo, de lo que se deduce que las previsiones contenidas en el mismo que derivan responsabilidades fiscales para el Estado, en todo caso estarán sometidas a la programación y disponibilidad presupuestal correspondiente.

De otro lado, si bien el parágrafo del artículo 16 del Proyecto hace referencia a un beneficio tributario, consistente en la deducción de la renta líquida gravable de las donaciones que se hagan a favor de partidos y movimientos políticos, de esta previsión no puede colegirse que el legislador estatutario haya fijado tal beneficio, pues el mismo ya había sido previsto en norma legal anterior. En efecto, el artículo 125 del Estatuto Tributario permite deducir de la renta el valor de las donaciones efectuadas a las asociaciones, corporaciones y fundaciones, sin ánimo de lucro, cuyo objeto social y actividad correspondan al desarrollo de la salud, la educación, la cultura, la religión, el deporte, la investigación científica y tecnológica, la ecología y protección ambiental, la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y el acceso a la justicia o de programas de desarrollo social, siempre y cuando las mismas sean de interés general. Esta deducción, de acuerdo con la misma norma, en ningún caso podrá ser superior al treinta por ciento (30%) de la renta líquida del contribuyente, determinada antes de restar el valor de la donación.

Para la Corte, dentro de esa descripción encuadran las donaciones efectuadas a favor de los partidos y movimientos políticos, pues se trata de organizaciones sin ánimo de lucro, que tienen interés común. Además, por mandato expreso del artículo 125-4 del Estatuto Tributario, dentro de las asociaciones y corporaciones antes citadas se incluyen *"los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral."* Por ende, no se evidencia que la disposición en comento prevea materias ajenas a la regulación tributaria vigente, en tanto *(i)* esa legislación dispone la deducción de la renta líquida de las donaciones a entes sin ánimo de lucro, género que por previsión legal cobija a los partidos y movimientos políticos; y *(ii)* la norma estatutaria se limita a reafirmar la vigencia del beneficio, se somete a idéntico límite máximo de deducción y prevé la sujeción de la misma a *"los requisitos y modalidades previstos en los artículos 125 y s.s. del mencionado Estatuto* [Tributario]*"*. En ese orden de ideas, la norma no se opone a la legislación orgánica en materia presupuestal.

Este mismo argumento demuestra la compatibilidad de la norma acusada con el inciso segundo del artículo 154 C.P., que regula las materias sometidas a

reserva de iniciativa gubernamental. En efecto, de acuerdo con este precepto constitucional, el Gobierno tiene la competencia exclusiva para formular proyectos de ley que *"decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales"*. La norma analizada, como se explicó, no decreta una renta exenta del impuesto, sino que se limita a reafirmar un beneficio tributario existente en la legislación anterior. Por ende, resultaría erróneo afirmar que se está ante la creación de una nueva exención tributaria.

Cumplimiento del requisito de consulta previa

2.9. Como lo ha indicado la jurisprudencia de la Corte[73], de las normas constitucionales que prevén el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural y, en especial, de las reglas previstas en el artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, norma integrante del bloque de constitucionalidad, concurre un derecho fundamental a la consulta previa, consistente en que aquellas decisiones legislativas o administrativas que afecten directamente a las comunidades indígenas o afrodescendientes, deben ser consultadas con ellas por parte del Gobierno, bajo condiciones de buena fe y respeto por su identidad diferenciada. A su vez, ese mismo precedente dispone que *(i)* la afectación directa que obliga a la consulta refiera a la regulación de asuntos que conciernen a la comunidad diferenciada o que, siendo de carácter general, tienen incidencia verificable en la conformación de su identidad; y *(ii)* la omisión de la consulta previa, cuando se trata de medidas legislativa, genera *prima facie* la inexequibilidad de la norma correspondiente, puesto que se trata de un vicio que, aunque tiene naturaleza sustantiva, afecta el trámite legislativo. Esto explica que, por razones metodológicas, el análisis sobre el cumplimiento del deber de consulta previa haga parte del estudio formal de la iniciativa, aunque en estricto sentido no haga parte del procedimiento de formación de la ley.

Para el presente asunto, la Corte encuentra que la previsión contenida en el inciso tercero del artículo 28 del Proyecto afecta directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes, por lo que debió someterse al procedimiento de consulta previa. En efecto, de acuerdo con esa previsión se fija la regla según la cual en las circunscripciones especiales por minorías étnicas la inscripción de las listas solo podrá ser realizada por partidos y movimientos que hubiesen obtenido su personería jurídica con fundamento en el régimen excepcional previsto en la ley para tales minorías o por organizaciones sociales integradas por miembros de dichas comunidades, reconocidas por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Se observa que esta disposición fija reglas sobre la representación democrática de las comunidades diferenciadas y, por ende, afectan directamente sus intereses en tanto grupos étnicos reconocidos por la Constitución. Cabe anotar, del mismo modo, que esa conclusión no es aplicable al inciso segundo del mismo artículo, en cuanto determina que los partidos y movimientos

[73] Una síntesis del precedente constitucional en materia de consulta previa se encuentra en la sentencia C-175/09.

políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos y listas, *"excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas".* Esto en razón de que el destinatario de esas reglas no son las comunidades tradicionales, sino los partidos y movimientos no minoritarios, de modo que no se cumple con la condición que el precepto legal afecte directamente a aquellas.

La Sala debe resaltar que la obligatoriedad de la consulta previa frente al inciso tercero del artículo analizado es soportada por la jurisprudencia reciente de la Corte. En efecto, en la sentencia C-702/10, fue declarado inexequible el inciso final del artículo 2º del Acto Legislativo 1º de 2009, el cual adicionaba el artículo 108 C.P. al indicar que *"Los partidos y movimientos políticos que habiendo obtenido personería jurídica como producto de la circunscripción especial de minorías étnicas podrán avalar candidatos sin más requisitos que su afiliación a dicho partido, con una antelación no inferior a un año respecto a la fecha de la inscripción"*. La razón de la declaratoria de inexequibilidad fue, precisamente, la omisión del requisito de consulta previa a la promulgación del Acto Legislativo por parte del Congreso. Sobre el particular, la sentencia en comento señaló:

> "Así pues, es clara la relación existente entre el derecho a la identidad cultural de las comunidades étnicas, su representación política y la existencia de una circunscripción especial para las minorías étnicas.
>
> Ahora bien, la sola lectura de la disposición superior impugnada pone de manifiesto que ella afecta en forma *directa* el derecho de las comunidades étnicas a elegir representantes para tal circunscripción especial consagrada a su favor por el constituyente de 1991; por lo tanto, toca de lleno con el derecho a la identidad cultural en el contexto de la participación política. En efecto, antes de la reforma, el artículo 108 de la Constitución no incluía las restricciones introducidas por el inciso agregado por el Acto Legislativo 01 de 2009, que claramente modifican las reglas de acceso de los candidatos al Congreso de la República avalados por los partidos políticos que gozan de personería jurídica por la circunscripción nacional especial de minorías étnicas.
>
> Así las cosas, sin considerar si las nuevas reglas afectan positiva o negativamente a dichas minorías, asunto de conveniencia que no es de la incumbencia de esta Corporación, la Sala detecta que la norma superior cuyo trámite de adopción ahora examina sí afecta en forma *directa* a las comunidades étnicas, por lo cual ha debido ser sometida a consulta previa, en las condiciones explicadas por la jurisprudencia de esta Corporación antes expuestas.
> (…)
> 7.7.1. Al estudiar los antecedentes de la adopción de la norma constitucional sub examine y su proceso de discusión y aprobación

en el Congreso de la República, la Sala Plena corrobora que no se encuentra evidencia relativa a la realización de consulta alguna a las comunidades étnicas concernidas. Ni en la exposición de motivos, ni en las ponencias para ninguno de los ocho debates surtidos durante el trámite parlamentario, se observan referencias a este asunto.

Adicionalmente, la intervención gubernamental dentro del presente proceso, a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia, tampoco desmintió la acusación de la demanda relativa a la omisión de consulta previa para la adopción de la disposición impugnada.
(…)
Al respecto, observa la Sala que las audiencias que menciona la respuesta anterior no satisfacen el derecho fundamental de consulta en cabeza de las comunidades étnicas, por tratarse tan solo de mecanismos para el ejercicio del derecho general de participación, pero no procedimientos específicos de consulta directa a los grupos étnicos concernidos. Además, tales audiencias se cumplieron durante el trámite de la reforma constitucional y no antes de iniciarse tal proceso constituyente, por lo que no cumplen con el requisito conforme al cual la consulta ha de ser previa al proceso de adopción de la medida normativa de que se trate. Finalmente, dicho proceso participativo general no se surtió concretamente con los voceros, las personas o las organizaciones representativas de las comunidades étnicas, ni de ello existe constancia alguna.

Así las cosas, las audiencias públicas que fueron convocadas durante el trámite de la aprobación de la reforma constitucional no equivalen ni convalidan en forma alguna la consulta previa que, en las condiciones necesarias para satisfacer el derecho fundamental a la diversidad étnica, han debido realizarse, pues no otorgaron un espacio de participación efectivo y conducente para influir en la toma de la decisión normativa.

7.7.4. De esta manera, habiendo la Corte concluido que la omisión del deber de consultar a las comunidades étnicas concernidas con la adopción de actos reformatorios de la Constitución se erige en un vicio procedimental que se proyecta sustancialmente, por lo cual una disposición superior afectada por tal vicio puede ser demandada por razones de trámite en su aprobación, y habiendo verificado que en el caso del inciso 8° del artículo 108 de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo No. 01 de 2009, dicha consulta no se surtió en forma alguna, en la parte resolutiva de la presente decisión declarará la inconstitucionalidad por vicios de trámite de dicha norma.”

Los argumentos expuestos son plenamente aplicables al asunto analizado. Tanto en uno como en otro caso, se está ante normas de similar naturaleza,

que regulan la participación democrática de las comunidades étnicas, las afectan directamente y, en consecuencia, debieron ser sometidas al requisito de consulta previa. De la misma forma, dentro del presente trámite no existe ninguna prueba acerca de que la consulta previa hubiera sido llevada a cabo o, al menos, que ese procedimiento haya sido tenido en cuenta por el legislador estatutario. Por ende, se está ante el mismo yerro identificado por la Corte en la sentencia citada, lo que impone la aplicación de análogo remedio constitucional.

En consecuencia, la Corte declarará inexequible el inciso tercero que señala que *"En las circunscripciones especiales por minorías étnicas la inscripción de las listas solo podrá ser realizada por partidos y movimientos que hubiesen obtenido su personería jurídica con fundamento en el régimen excepcional previsto en la ley para tales minorías o por organizaciones sociales integradas por miembros de dichas comunidades, reconocidas por el Ministerio del Interior y de Justicia."*, contenido en el artículo 28 del Proyecto de Ley.

Análisis material del proyecto de ley estatutaria

Como se explicó al momento de plantear la metodología de decisión, el control de constitucionalidad material del Proyecto de Ley estará compuesto por tres instancias de análisis. La primera, que realizará una descripción general de la iniciativa, a efectos de determinar los objetivos de la normatividad. La segunda, que presentará un estudio introductorio sobre las modificaciones constitucionales en materia de regulación estatal de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. La tercera, que asumirá el estudio de la constitucionalidad del articulado, a partir de las unidades temáticas ofrecidas por el Proyecto de Ley.

La materia del Proyecto de Ley

1. El Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara, tiene por objeto, como se evidencia de su título, la adopción de reglas sobre la organización y funcionamiento, tanto de los partidos y movimientos políticos, como de los procesos electorales. Para ello presenta un articulado agrupado en cuatro títulos, organizado del modo siguiente:

1.1. El título primero, que está dirigido a prever reglas generales sobre la organización y funcionamiento de los partidos políticos, específicamente los principios rectores, la creación de normas sobre registro único, el contenido mínimo de sus estatutos, las reglas sobre la realización y efectos de las consultas internas, el régimen disciplinario aplicables a los partidos y movimientos, al igual que a sus directivos, y las previsiones sobre disolución y liquidación de esos grupos políticos.

1.2. El título segundo, que prevé reglas particulares en materia de financiación de los partidos y movimientos políticos, tanto aquella dirigida para su funcionamiento, como la destinada a las campañas electorales.

1.3. El título tercero, que regula distintos aspectos relacionados con las campañas electorales, entre ellas la inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, el régimen de los candidatos presentados por coaliciones, las reglas particulares sobre inscripción de listas y candidaturas uninominales, la definición de campaña electoral, al igual que disposiciones sobre propaganda electoral y voto electrónico.

1.4. El título cuarto, que asume distintas materias agrupadas bajo la denominación de "disposiciones varias", entre ellas *(i)* reglas sobre el escrutinio de las elecciones y la actividad de los testigos electorales; *(ii)* creación de una unidad de delitos contra mecanismos de participación democrática, al interior de la Fiscalía General de la Nación; *(iii)* la modificación de las reglas sobre conformación del censo electoral y método para su depuración; *(iv)* previsiones sobre inscripción de votantes, transporte el día de las elecciones y auxiliares de información electoral; y *(v)* reglas sobre la actividad de los medios de comunicación frente a las elecciones.

2. La iniciativa objeto de estudio, en ese orden de ideas, tiene como finalidad prever disposiciones particulares y concretas respecto de la actividad de los partidos y movimientos políticos, de cara a la actividad proselitista y electoral. En ese sentido, el control de constitucionalidad de tales normas debe estar precedido del análisis sobre la índole de las disposiciones superiores que regulan el sistema de partidos, movimientos y, en general, grupos políticos en Colombia. Ello resulta especialmente pertinente cuando, como se demostrará en el apartado siguiente, el régimen constitucional sobre la materia ha sufrido intensas modificaciones luego de la expedición de la Carta de 1991, las cuales han llevado a un cambio en el parámetro de control de las medidas legislativas dirigidas a regular la organización y funcionamiento de dichos grupos políticos. Esto, a su vez, justifica la exposición siguiente, que pretende dar cuenta de dichas transformaciones, a fin de identificar las reglas generales de decisión que resultarán útiles al momento de decidir sobre la exequibilidad material de las disposiciones puestas a consideración de la Corte.

La conformación del parámetro de control de constitucionalidad de las normas legales sobre organización y funcionamiento de grupos políticos

3. Uno de los aspectos definitorios del Estado Constitucional es la vigencia del principio de soberanía popular, según el cual la justificación del poder político reposa en la voluntad del Pueblo, la cual puede ser ejercida por sí mismo o a través de sus representantes (Art. 3º C.P.). Estas dos alternativas de ejercicio de la voluntad popular prefiguran otros principios igualmente esenciales, entre ellos el de democracia participativa y pluralista.

La democracia participativa y pluralista otorga identidad al actual modelo constitucional. En contraposición con la Constitución de 1886, que basada en el concepto demoliberal clásico, circunscribía el ejercicio de la actividad política de los ciudadanos al sufragio universal y libre, la democracia constitucional contemporánea prevé un cambio cualitativo sobre este tópico, el cual *(i)* amplía las modalidades de participación democrática en instancias que van más allá que la elección representativa; y *(ii)* supera la concepción individualista, a través de la previsión de fórmulas que reconocen el pluralismo político, entendido como la necesidad de incorporar al debate democrático las diferentes tendencias ideológicas existentes en la sociedad, al igual que las distintas vertientes de identidad social y comunitaria, entre ellas las derivadas de perspectivas de género, minorías étnicas, juventudes, etc. Así, como lo ha indicado la Corte, en el actual modelo constitucional pueden distinguirse dos etapas[74] en lo que refiere a la relación entre el ciudadano y los servidores públicos elegidos: La primera, concentrada en el acto de elección, en el cual a través del ejercicio del sufragio, los ciudadanos escogen y, en consecuencia, confieren legitimidad democrática a sus representantes, invistiéndolos con el poder político que reside en el Pueblo. Sin embargo, aquí no se agota el espacio de participación del elector, puesto que en virtud de la cláusula prevista en los artículos 3º y 40 C.P., la soberanía popular se ejerce conforme lo prevé la Constitución, texto que a su vez dispone que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, <u>ejercicio y control del poder político.</u> Para ello, la Carta dispone de diversas herramientas institucionales que posibilitan tales competencias, como son la revocatoria del mandato de los elegidos en los casos y formas que establece la ley, la iniciativa en las corporaciones públicas, la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley, y el acceso al desempeño de cargos y funciones públicas, todos ellos contemplados como derechos fundamentales y, por tanto, protegidos incluso en grado jurisdiccional. A estas potestades se suman otras de más amplio espectro, como sucede con las veedurías ciudadanas dirigidas al control de la actividad de las distintas autoridades del Estado, entre ellas las de origen democrático directo.

Es así que la jurisprudencia explica la redefinición de la representación política en la democracia representativa, subrayándose para ello el carácter complejo de la relación entre el ciudadano y el servidor elegido. De este modo, resalta la Corte que *"*[l]*a representación, como expresión de la Soberanía, no es tan sólo un formalismo vacío, sino la expresión de un hecho institucional que exige protección. Al respecto, basta entender que cuando falta un representante, que en este caso tiene voz y voto en la discusión y toma de decisiones que nos afectan a todos, el principio y derecho democrático de participación expresado en el derecho a elegir y ser elegido y en el derecho a la representación efectiva, sufre un menoscabo y una vulneración. Y si bien la representación se predica en el caso del Congreso de toda la Colegiatura, de dicha afirmación no puede deducirse que ésta no*

[74] En este aparte se hace uso de las reglas fijadas por la Corte en la sentencia T-1337/01. Tales reglas fueron, a su vez, reiteradas en la reciente sentencia C-303/10.

se ve afectada cuando alguno de sus miembros falta. (…) *El carácter fundamental de este derecho, es identificado entonces por dos vías. Primero, por una conexión conceptual con el derecho a elegir y ser elegido, que no se agota con el ejercicio del voto, sino que presupone la efectividad de la elección. Segundo, a través de una interpretación sistemática de la Constitución, especialmente de los artículos 2, 3 y 40, que permean el sistema de elección y representación con la idea de un ciudadano participativo y con injerencia directa en la conformación, ejercicio y control del poder político"*[75].

4. Los partidos, al igual que los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, son modalidades constitucionalmente reconocidas de representación democrática, resultan profundamente influenciados por este cambio cualitativo. Bajo el modelo anterior, la función de las agrupaciones políticas era de simple intermediación entre los electores y los cargos y corporaciones públicas. Ahora, en vigencia de la democracia participativa y pluralista, estas agrupaciones redefinen su función, con el fin de tornarse compatibles con la nueva concepción de democracia antes señalada. Así lo ha identificado la Corte, al prever que *"…el principio democrático participativo tiene relación inescindible con la soberanía popular. Este vínculo se comprueba al considerar que en el Estado Constitucional toda modalidad de poder político encuentra su sustento en la expresión de la voluntad popular que lo inviste de legitimidad. A su vez, esa voluntad se ejerce mediante la democracia participativa y pluralista, entendida desde un criterio normativo, esto es, en tanto procedimiento para encauzar la decisión de la mayoría en un marco respetuoso de la deliberación, los derechos de las minorías y el grado efectivo de incidencia de ese debate democrático en la determinación de las diversas esferas de la vida social y comunitaria*"[76].

De acuerdo con el mismo precedente, el papel de los partidos y movimientos políticos encuentra carácter complejo, puesto que de un lado, tienen una función instrumental, esto es, *expresan* los intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales, faceta que los inserta decididamente en el ámbito de la representación política. Por ende, los partidos *"han encontrado su razón de ser fundamental y su papel irremplazable en el desempeño del gobierno representativo y que responde.* (…) *Los partidos se convirtieron en medios de expresión a lo largo del proceso de democratización de la política. Al mismo tiempo, el gobierno responsable pasó a ser un gobierno "que responde" precisamente porque los partidos brindaron los conductos para articular, comunicar y ejecutar las exigencias de los gobernados".* De otro lado, los partidos y movimientos políticos cumplen el papel de *canalizar* la voluntad pública, de forma que inciden inclusive en el contenido concreto de la pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas, de los ciudadanos. Esta función

---

[75] *Ibídem.*
[76] Corte Constitucional, sentencia C-303/10.

sustenta, a juicio de la Corte, el vínculo necesario entre el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y la vigencia del principio democrático participativo, en especial su faceta pluralista. En efecto, ante la complejidad propia de la sociedad contemporánea y el carácter institucionalizado de los mecanismos de participación ciudadana, se hace imprescindible contar con instancias que aglutinen a los ciudadanos alrededor de posturas políticas identificables, variadas y con vocación de permanencia, mediante programas discernibles acerca de la administración de lo público que ofrezcan alternativas en el ejercicio del poder y formas que permitan el ingreso efectivo de la ciudadanía, a través de la participación política, en la definición de la agenda estatal [77].

La identificación de los distintos planos en que se expresa la actividad de los partidos y movimientos políticos ha sido una constante en la jurisprudencia constitucional. Así, en la sentencia C-089/94, que adelantó el estudio de constitucionalidad de ley estatutaria sobre dicha materia, se expuso cómo *"*[e]*n la realidad política los partidos surgen como organizaciones cuya mediación entre los ciudadanos y el poder político contribuye a consolidar y actualizar la democracia. Gracias a la legislación electoral y a la acción de los partidos, se logra periódicamente encauzar y dar cuerpo a la voluntad del pueblo. Las funciones de los partidos, dejando de lado desviaciones y patologías que desvirtúan su objeto, suelen describirse, así: (1) movilizar a los ciudadanos con miras a su integración en el proceso político y a la reducción de la abstención electoral de modo que el sistema en su conjunto pueda aspirar a conservar su legitimidad y respetar el primado del principio mayoritario; (2) convertir las orientaciones, actitudes y demandas de la población, expresas o latentes, en programas permanentes o coyunturales de acción política que se presentan como alternativas para ser incorporadas formalmente por las instancias públicas o que se destinan a alimentar la oposición frente al poder establecido; (3) contribuir a la formación de una cultura política y al ejercicio responsable del sufragio, mediante la información al público relativa a los asuntos que revisten mayor trascendencia social; (4) ofrecer a los electores las listas de personas entre las que pueden elegir a las personas llamadas a integrar y renovar los órganos estatales; (5) garantizar a los electores que en proporción a sus resultados electorales y dependiendo de éstos, su capacidad organizativa podrá realizar los programas y propuestas presentadas".*

5. Las funciones anotadas exigen, por ende, la fortaleza representativa de las organizaciones políticas, entendida como la capacidad de traducir las demandas sociales y, de manera más amplia, las preferencias de los electores, en planes de acción política que tengan la virtualidad de convertirse en componentes de la agenda pública, una vez la agrupación acceda a los cargos y corporaciones representativas. Esta condición exige, a juicio de la Corte, distintas cualidades de los partidos y movimientos políticos, referidos a *(i)* la permanente identidad entre los intereses y preferencias del electorado y los

[77] *Ibídem.*

programas y lineamientos ideológicos de la agrupación correspondiente; y *(ii)* la existencia de una infraestructura institucional y de procedimientos democráticos que permita procesar tales demandas, a fin que integren los planes de acción política del partido o movimiento. A su vez, la eficacia de tales rasgos institucionales depende que los partidos y movimientos no sean cooptados, bien a través de prácticas personalistas, o bien mediante la subordinación de la agrupación a factores o instancias, generalmente ilegales, que se valen de la representación democrática para imponer en la agenda pública sus demandas particulares, opuestas o divergentes con los intereses del electorado y/o la protección de las minorías políticas. En suma, dicha identidad entre agrupaciones políticas e intereses y preferencias de los electores es corolario de la representatividad democrática que debe prevalecer en aquellas.

6. La respuesta del derecho constitucional colombiano a la necesidad de consecución de la representatividad democrática en los partidos y movimientos políticos, al menos desde la expedición de la Constitución de 1991, muestra dos etapas históricas definidas: La primera, interesada esencialmente en garantizar la autonomía de las agrupaciones políticas, a través del reconocimiento de la libertad organizativa de las mismas. La segunda, que surgió como respuesta a la crisis de representatividad generada por fenómenos como el personalismo en la política y la actuación de grupos armados irregulares y el crimen organizado, la cual tiene como denominador común el reconocimiento de espacios específicos de regulación de los partidos y movimientos, como herramienta jurídica para asegurar sus finalidades dentro de la democracia participativa, enunciadas anteriormente.

7. El artículo 108 C.P., en su versión primigenia, disponía cláusulas concretas de protección de los partidos y movimientos políticos. Así, concurría la regla según la cual en ningún caso podía la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, a la cual se añadía la previsión que impedía prever requisitos adicionales para que esas agrupaciones inscribieran candidatos a las elecciones. La intención del constituyente fue, bajo esa perspectiva, asegurar que la actividad regulatoria del Estado no fuera utilizada para imponer determinada visión acerca de la administración del poder político, salvaguardándose con ello el debate democrático vigoroso y el pluralismo. Esto implicaba, en términos de la norma constitucional, el reconocimiento a los partidos y movimientos de la prerrogativa para definir sus elementos definitorios, restringiéndose la actividad regulatoria a aspectos generales, vinculados con la compatibilidad entre la agrupación y los postulados superiores definitorios del modelo de Estado. Así, en la sentencia C-089/94 se señaló que *"*[e]*l derecho a la libertad organizativa aplicable a los partidos y movimientos políticos, tiene sólido respaldo constitucional en los artículos 38, 40-3, 107 y 108 de la Carta. Los deberes de obedecer la Constitución y las leyes (CP art. 5), defender y difundir los derechos fundamentales (CP art. 95-3) y propender al logro y mantenimiento de la paz (CP art. 95-6), se predican de todas las personas sin excepción alguna. Los partidos y movimientos que adquieren la*

personería jurídica, como sujetos de derecho, no pueden marginarse del cumplimiento de los mencionados deberes. Los partidos y movimientos carentes de personería jurídica en cuanto se forman en virtud de la iniciativa de las personas y ellas los dirigen e integran, tampoco pueden fungir como subterfugios para omitir su cumplimiento. || El mundo de los partidos y movimientos que contempla la Constitución, y desarrolla la ley, se integra en un sistema jurídico-político más vasto que se sustenta y adquiere sentido en el respeto al principio democrático, el mantenimiento de la independencia e integridad nacionales y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. La libertad que la Constitución reconoce a los partidos y movimientos políticos, es irrestricta dentro de esos límites, que no son propiamente estrechos ni mezquinos".

Basada en formulaciones jurídicas de esta naturaleza, la Corte declaró la inconstitucionalidad de normas estatutarias que preveían regulaciones concretas sobre la estructura y organización interna de los partidos. A este respecto, en la sentencia C-089/94, se partió de considerar que la libertad organizativa era un valor de raigambre constitucional, de manera que debía ser preservada de intervenciones indebidas por parte del legislador. A este respecto, y para el caso puntual de la exequibilidad de reglas que imponían a los partidos y movimientos el deber de contar con un consejo de control ético, se previó que *"...La prohibición del artículo 108 de la CP - dirigida a garantizar a los partidos y movimientos una esfera propia de libertad organizativa interna -, debe conciliarse con la facultad que la Constitución reserva al Congreso para regular a través de una ley estatutaria la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos (CP art. 152-c). Se comprende que si la materia organizativa de los partidos y movimientos en su integridad fuese ajena al Congreso no sería posible dictar la ley estatutaria sobre su organización y régimen. El régimen de los partidos y movimientos políticos, por otra parte, se endereza a establecer sus status desde el punto de vista de sus funciones específicas, sus derechos, obligaciones y controles. No parece posible que la misión del Legislador pueda ser cumplida si se adopta una visión según la cual todo lo que tenga que ver con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, representa una zona impenetrable a la ley. En realidad, la organización de un ente, si bien tiene más o menos trascendencia externa y mecanismos para interactuar con los restantes sujetos públicos y privados, es en sí misma interna, pues ella está constituida por un conjunto de elementos materiales, jurídicos, humanos y de otra índole en cuya existencia y gracias a su coordinación se realiza la consecución de su objeto. Si las normas de la ley estatutaria - dada la ausencia de una organización de los partidos y movimientos externa a ellos mismos - sobre organización de los partidos, no tuvieran la posibilidad de repercutir y, dentro de ciertos límites, contribuir a darles así sea genéricamente una determinada fisonomía y estructura, carecerían de sentido y se tornarían inasibles. || Resulta imperioso trazar el límite de la intervención de la ley en el establecimiento de la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos que, respetando su ámbito propio y legítimo de libertad organizativa interna, permita definir el espacio*

dentro del cual puede el Congreso perseguir los fines que la Constitución ha tenido en mente, al atribuirle la competencia para dictar en ese campo una ley estatutaria. || A este respecto la Corte encuentra que en un sentido negativo la ley que se ocupe de la organización y régimen de los partidos, no puede, en principio, imponer a los partidos y movimientos, entre otras cosas, las siguientes: (1) condiciones y exigencias específicas sobre la implantación de un determinado procedimiento de adopción de sus decisiones internas - de acuerdo con los antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente, la adopción del artículo 108 inciso 2 de la CP buscaba establecer esta garantía -; (2) el contenido y el sentido concretos de una determinación que de acuerdo con sus estatutos corresponda tomar a un órgano suyo; (3) la forma especial de integrar sus órganos internos; (4) el contenido particular de sus estatutos y programas. || En un sentido positivo, la ley que regula la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, puede, por vía general, determinar la organización de los partidos, siempre que se trate de ordenar su estructura genérica y ella resulte necesaria para el ejercicio de las funciones que están llamados a cumplir o para el correcto funcionamiento del sistema democrático".

8. A partir de las consideraciones anteriores, es posible extraer la regla de decisión aplicable al control de constitucionalidad de las normas legales estatutarias referidas a la organización y estructura de los partidos y movimientos políticos, vigente durante la etapa analizada: El Congreso está facultado para imponer límites a la competencia de las agrupaciones políticas, a condición que *(i)* se trate de restricciones genéricas, que no incidan en la determinación concreta de su estructura y funciones; y *(ii)* estén unívocamente dirigidas a mantener la vigencia del sistema político democrático representativo.

No obstante, el precedente analizado también señaló, lo que resulta nodal para el presente análisis, que el grado de regulación constitucionalmente legítimo de los partidos y movimientos políticos, está ligado a las condiciones históricas del régimen político. De esta manera, la Corte reconoció que dicho margen de intervención era dinámico, por lo que el nivel de autonomía prodigado por el ordenamiento superior debía encuadrarse dentro de los "mínimos históricos" existentes. Sobre el particular, la sentencia C-089/94 señaló que *"...*[l]*os requisitos que ha establecido el proyecto* [de ley estatutaria], *a juicio de la Corte, no exceden el margen de lo razonable que, ciertamente, tratándose del ejercicio de derechos políticos debe situarse siempre en los mínimos históricamente sostenibles en un momento dado".*

9. Precisamente, los cambios históricos y en las prácticas políticas que tuvieron lugar con posterioridad a la expedición de la Carta, motivaron que el Congreso, en ejercicio de la función constituyente, reformara las reglas constitucionales, con el fin de extender el ámbito de regulación admitido a la organización y estructura de los partidos y movimientos políticos.

El primer grupo de reformas tuvo lugar a propósito de la afectación del sistema político derivado de la instauración de prácticas personalistas, que desdibujaban la representatividad de las agrupaciones políticas. La crisis de representatividad en ese momento se derivó de la desarticulación de los partidos y movimientos como instancias de intermediación ideológica, las cuales resultaran en buena medida remplazadas por *microempresas electorales*, esto es, esfuerzos personales, desligados de vinculación alguna con los intereses del electorado, que optaban por los cargos y corporaciones públicas, mediante figuras esencialmente clientelistas. Las características iniciales del modelo electoral, como la distribución de curules mediante el sistema de cuociente electoral y la proliferación de listas, sumadas a un régimen flexible en materia de constitución y permanencia de partidos y movimientos – el cual era compatible con los postulados constitucionales antes explicados – llevó a tal debilitamiento de la estructura de partidos, que motivó al Congreso para modificar la Constitución, mediante el Acto Legislativo 1º de 2003, que adoptó una *"Reforma Política Constitucional"*.

Como lo ha explicado la Corte, fundada en el análisis de los antecedentes de la reforma, los objetivos del Acto Legislativo en comento se concentraron en[78] *(i)* el fortalecimiento del sistema democrático, mediante la exigencia a partidos y movimientos de organizarse de modo armónico con dicho principio, en especial para la escogencia de sus candidatos a cargos uninominales y corporaciones públicas; *(ii)* el establecimiento de condiciones más exigentes para la creación de partidos y movimientos políticos, al igual que el otorgamiento de rango constitucional a la prohibición de la doble militancia; *(iii)* la previsión de listas únicas avaladas por el partido o movimiento político; *(iv)* la modificación del sistema electoral a través de la cifra repartidora como método para la asignación de curules; y *(v)* la racionalización de la actividad del Congreso de la República mediante el establecimiento de un régimen severo de bancadas.

Estas modificaciones al texto constitucional tuvieron por objeto fortalecer el sistema de partidos y, en especial, prever herramientas tanto para incentivar el uso de instrumentos democráticos en su interior, como para sancionar la indisciplina en relación con los programas de acción pública formulados por ellos. Adicionalmente, la reforma de 2003 dispuso exigencias de índole electoral, dirigidas a elevar el grado de representatividad de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, atacándose con ello la proliferación de las mencionadas microempresas personalistas.

10. Así, en su contenido concreto, la reforma constitucional se dirigió a modificar la Constitución en los siguientes aspectos:

10.1. <u>La prohibición de doble militancia y el régimen de consultas</u>: En razón de la debilidad de los partidos y movimientos, el vínculo entre el electorado y los candidatos era de carácter esencialmente personalista, por lo que se

---

[78] *Cfr*. Corte Constitucional, sentencias C-1081/05 y C-342/06.

tornaba en práctica común el permanente transfuguismo político, motivado solo en la obtención de avales para la elección correspondiente. Esta circunstancia afectaba en grado sumo la representatividad democrática del elegido, el cual no estaba atado por la consonancia entre un programa de acción política y la voluntad del elector de apoyarlo, sino por el favor clientelista, exceptuado por fenómenos de voto de opinión y vínculo partidista tradicional, que en todo caso eran marginales.

La necesidad de vincular los intereses y preferencias del electorado, plasmados en el programa de acción política, con la actividad de los candidatos elegidos, llevó a *(i)* fijar la prohibición de pertenecer simultáneamente a un mismo partido o movimiento político con personería jurídica; y *(ii)* prever la potestad de los partidos de celebrar consultar populares o internas para la toma de decisiones, en especial la escogencia de candidatos, imponiéndose también en este caso la condición de participar en la consulta de un solo partido.

Acerca de la doble militancia, la jurisprudencia constitucional ha indicado que es un instrumento indispensable de garantía de la representatividad democrática de los elegidos, a partir de la vocación de permanencia con determinada colectividad política y, por ende, con un programa de acción política también definido. La prohibición de doble militancia, a su vez, está estrechamente vinculada con la instauración del régimen de bancadas, también previsto por el Acto Legislativo en comento. De acuerdo con ese sistema, los integrantes de un partido o movimiento que obtienen escaños en corporaciones públicas están sometidos a las decisiones que adopte su bancada, a través de mecanismos democráticos y participativos. Esto lleva a que se refuerce la vigencia del programa de acción antes citado, como también a racionalizar la actividad legislativa, al hacerse definidas y estables las diferentes opciones ideológicas presentes en la deliberación. Este régimen es complementado, a su vez, con la determinación de los asuntos de conciencia exceptuados de la disciplina de bancada y la fijación, en los estatutos de partidos y movimientos, de las sanciones aplicables a quienes se apartan injustificadamente de esa disciplina.

La interdependencia entre la prohibición de doble militancia y la instauración del régimen de bancadas, es explicada por la Corte, al señalar cómo *"…la prohibición de la doble militancia presenta unas características propias cuando los destinatarios de la misma son los miembros de las Corporaciones Públicas o quienes son titulares de un cargo de elección popular, por cuanto, si bien se trata igualmente de ciudadanos que pertenecen a un determinado partido o movimiento político, están llamados a representar y a defender, organizados como bancada, una determinada ideología y un programa político en el seno de un órgano colegiado o desde el Gobierno nacional, departamental o municipal, según sea el caso. De allí que la interdicción constitucional de la doble militancia en estos casos, no solamente sea más severa, sino que trascienda el simple ámbito de regulación interna de los partidos políticos, para desplegar todo su sentido y efectos en el adecuado y*

racional funcionamiento de los órganos de representación popular. En otras palabras, desde un punto de vista formal, la mencionada prohibición busca evitar la pertenencia simultánea del elegido a dos partidos, movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, y por ende, a dos bancadas; desde una aproximación material, la interdicción conlleva a que el representante no ejerza activismo en defensa de los programas, idearios o ideologías de dos organizaciones políticas al mismo tiempo. Tal prohibición, por lo demás, tiene como corolario la sanción del "transfuguismo político", fenómeno que afecta el normal desarrollo de la actividad del Congreso de la República, o en su caso, de las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y Municipales y las Juntas Administradoras Locales. Así pues, no se trata tan sólo de un asunto de lealtad para con la organización política que llevó al candidato a la curul, sino que está de por medio el racional funcionamiento de una Corporación Pública. || En efecto, las claras relaciones existentes entre los partidos políticos y la conformación y funcionamiento de los grupos parlamentarios explican el rechazo a la práctica del transfuguismo, entendido, en términos amplios, como una deslealtad democrática. En efecto, dicho fenómeno perverso, constante en partidos políticos latinoamericanos y que ha conducido a aquello que la doctrina denomina "electoral volatility", denota en el elegido una falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político que lo llevó a ocupar un cargo de representación popular, y por supuesto, un fraude a los electores"[79].

10.2. <u>El umbral mínimo de participación y el cambio del modelo de reparto de curules</u>: Otro de los factores que promovía el personalismo en las prácticas políticas y la correlativa preponderancia del clientelismo, era la inexistencia de requisitos de representatividad de partidos y movimientos políticos. Esta falencia llevaba a que intenciones individuales de participación se mostraran como agrupaciones políticas, que solo tenían permanencia durante el periodo electoral, lo que resultaba incompatible con la consecuencia de estructuras sólidas y estables de organización política.

El remedio constitucional a esta problemática se basó en dos herramientas definidas. La primera, consistente en la exigencia de umbrales mínimos de participación para el otorgamiento de personería jurídica, medida tendiente a garantizar que los partidos y movimientos estuvieran precedidos de una base electoral significativa, distinta al apoyo personalista y/o clientelar. Por ende, el umbral tiene por objeto lograr agrupaciones genuinamente representativas, basada en el apoyo ciudadano a un programa político identificable. Adicionalmente, el Acto Legislativo supeditó el reconocimiento de la personería jurídica al acceso a la financiación estatal para partidos y movimientos, incentivo adicional para la configuración de agrupaciones precedida de un electorado significativo.

---

[79] Corte Constitucional, sentencia C-342/06.

La segunda, referida a la modificación del sistema de distribución de curules. Durante la vigencia del régimen anterior, la fórmula de cuociente electoral y residuo fuerte había sido utilizada para lograr curules con escasa votación, a través de la asignación por residuo, mediante prácticas como la coloquialmente denominada *operación avispa*. Tales prácticas, como es sencillo evidenciar, erosionaban la representatividad democrática, en tanto era posible acceder a cargos de corporaciones públicas sin contar con un electorado significativo, escenario proclive a los fenómenos personalistas y clientelares antes mencionados.

La reforma de 2003 instaura el método de cifra repartidora, el cual prescinde de la asignación de curules por residuo y obliga a que todos los escaños obtenidos estén precedidos en una votación mínima. Este sistema es reforzado con la exigencia de las listas únicas por partido o movimiento político. Las ventajas, en términos de representatividad democrática, de la cifra repartidora y la exigencia de listas únicas, son puestos de presente por la jurisprudencia constitucional, al indicar que *"…el grado de representación democrática de los partidos y movimientos políticos se asegura a través del umbral mínimo de votación, regulado en el artículo 263 de la Carta. En este sentido, se exigió que para que una lista pueda obtener curules en corporaciones públicas deberá haber obtenido un número mínimo de votos que equivaliera al dos por ciento (2%) de los votos sufragados para el Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones. Debe acotarse que, como se explicará en apartado posterior, la reforma política de 2009 aumentó el umbral al tres por ciento (3%). Estas previsiones fueron acompañadas por la reforma de 2003 con la exigencia que cada partido o movimiento político presente listas únicas para cada corporación pública. || Como se observa, tanto uno como otro instituto electoral están dirigidos a reagrupar las fuerzas políticas en partidos mayoritarios que, al contar con un mayor número de sufragantes, se muestren verdaderamente representativos. A este respecto, el precedente en comento ha señalado que "… la necesidad de contar con este umbral mínimo de votación obliga a los grupos políticos sin suficiente respaldo electoral a redefinir su intención de presentarse a la contienda electoral, o a los partidos políticos a acudir a ella de manera fragmentada, o a otros interesados en presentar candidaturas personalizadas a acudir a las elecciones de cuerpos colegiados mediante esta forma de micro empresa personal electoral. || Evitar el multipartidismo y favorecer el fortalecimiento de los partidos políticos mayoritarios, mediante la exigencia de que los partidos presenten una lista única de candidatos a las corporaciones públicas. (…) Ciertamente, entiende la Corte que el constituyente derivado consideró que los partidos políticos, en el Estado Social de Derecho, son los más importantes medios de expresión de las ideologías políticas, de las inquietudes de la opinión pública y de los anhelos colectivos de organizar la vida en común. Por ello, su fortalecimiento fue entendido como un mecanismo de profundizar la democracia y el pluralismo, y de organizar el acceso al ejercicio del poder político y la transmisión regulada del mismo, y de hacer efectivo el derecho a la oposición. Vistos como instituciones jurídicas vitales para el correcto*

funcionamiento de la democracia, por su carácter de medios de expresión de la opinión pública y de acceso al ejercicio del poder, el constituyente optó por restringir las cláusulas de la Constitución que, favoreciendo excesivamente a las minorías políticas, debilitaban los partidos mayoritarios, únicos depositarios de la verdadera legitimidad democrática[80 ,,81].

11. Los argumentos anteriores demuestran que la reforma constitucional de 2003 fijó reglas particulares en la Carta Política, dirigidas unívocamente a fortalecer los partidos y movimientos políticos, a través de distintas estrategias jurídicas, especialmente interesadas en aumentar los niveles de representatividad al interior de dichas agrupaciones. Sin embargo, tales instrumentos se mostraron insuficientes para hacer frente a nuevas amenazas a la representación democrática efectiva, esta vez derivadas de la cooptación de grupos armados ilegales y el crimen organizado. Este fenómeno tuvo como común denominador que los factores mencionados, habida cuenta las presiones que generan en virtud de la amenaza física y el poder corruptor de ingentes sumas derivadas del narcotráfico, la minería ilegal, el desplazamiento forzado, el secuestro, el hurto de tierras rurales y otras conductas conexas, incidieron de modo significativo en la conformación, financiación y definición de cursos de acción política de los candidatos elegidos.

Bajo esa perspectiva, se mostraba imprescindible reformar nuevamente el régimen constitucional de organización y estructura de partidos y movimientos políticos, esta vez no solo con el fin de fortalecer la representatividad democrática, sino también para hacer responsables a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos de las faltas relacionadas con permitir la cooptación ilegal expuesta. Esta fue la intención específica del Congreso al formular el Acto Legislativo de 2009, como se evidencia del análisis efectuado por la Corte en la sentencia C-303/10, a propósito del control de constitucionalidad de la citada de reforma. A este respecto en dicho fallo se indicó:

> "De manera análoga a como sucedió en 2003, el objetivo general de la reforma fue fortalecer la democracia participativa, a través de la imposición de condiciones más estrictas para la conformación de partidos y movimientos, establecer sanciones severas a los actos de indisciplina y, en un lugar central, prodigar herramientas para impedir que la voluntad democrática del electorado resulte interferida por la actuación de los grupos ilegales mencionados. Como se hizo explícito en el trámite de la reforma política de 2009, la enmienda estaba dirigida a cumplir los objetivos específicos de *(i)* impedir el ingreso de candidatos que tuvieren vínculos o hubieran recibido apoyo electoral de grupos armados ilegales; y *(ii)* disponer de un régimen preventivo y sancionatorio, tanto a nivel personal como de los partidos políticos, que redujera el fenómeno de influencia de los grupos

[80] *Ibídem.*
[81] Corte Constitucional, sentencia C-303/10.

mencionados en la representación ejercida por el Congreso. Estas finalidades se hacen expresas en el informe de ponencia para primer debate en primera vuelta en Cámara de Representantes, que sobre la materia expresó lo siguiente:

"**II. Objeto de la Reforma Constitucional**

El proyecto de Acto Legislativo en estudio, de origen gubernamental, tiene por objeto la modificación de disposiciones constitucionales que fortalezcan las instituciones y el régimen democrático, para evitar la infiltración y manipulación en las corporaciones y cargos de elección popular por parte de grupos armados al margen de la ley, y del narcotráfico, proponiendo para ello sanciones a los partidos políticos que atenten contra los deberes que le impone el gozar de una personería jurídica.

Mediante el establecimiento de un estricto régimen de responsabilidades para los partidos políticos, así como la adopción de herramientas para fortalecerlos como representantes de la sociedad, se espera cerrar la puerta a estrategias de grupos ilegales que buscan distorsionar la voluntad popular para ocupar espacios de representación política.

Igualmente, se pretende profundizar en la democratización interna de los partidos, su fortalecimiento y su responsabilidad política, dentro de un marco programático y de transparencia en las relaciones entre los poderes públicos. La transparencia electoral, la responsabilidad política de los partidos, la responsabilidad individual e intransferible de los titulares de cargos públicos de elección popular frente al pueblo colombiano y la austeridad y control en la financiación de campañas y partidos son parte fundamental de la reforma[82]".

Con el fin de cumplir con estos propósitos, la reforma política de 2009 reformó distintas normas de la Constitución, relacionadas tanto con el régimen electoral como con la organización y funcionamiento de las agrupaciones políticas. Los contenidos reformados son los siguientes, según fueron expuestos por la Sala en la sentencia C-303/10:

11.1. Modificó el artículo 107 C.P., en el sentido de *(i)* otorgar obligatoriedad para los miembros del partido o movimiento político al resultado de las consultas que realicen esas agremiaciones para la definición de candidatos a cargos de elección popular; *(ii)* imponer a los directivos de partidos y movimientos el deber de propiciar procesos de democratización interna y de fortalecimiento del régimen de bancadas; *(iii)* establecer que los partidos y movimientos deben responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como

[82] *Cfr*. Gaceta del Congreso 674/08, pp. 1-2.

también por avalar candidatos elegidos en cargos o corporaciones públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior, por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad; *(iv)* extender igual responsabilidad por el hecho de avalar candidatos que, sin resultar elegidos, hubieran sido condenados en las circunstancias y por los delitos antes citados; *(v)* fijar un régimen sancionatorio a los partidos, consistente en multas, devolución de los recursos públicos percibidos por reposición de votos y hasta la cancelación de la personería jurídica. De igual modo, cuando se trate de condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa circunscripción; *(vi)* predicar la sujeción a las sanciones que prevea la ley a los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere la personería jurídica; y, lo que resulta especialmente relevante para esta decisión, *(vii)* aumentar el rigor de la prohibición de la doble militancia, en el sentido de exigir que quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce meses antes del primer día de inscripciones.

11.2. Reformó el artículo 108 C.P. mediante *(i)* el aumento del umbral mínimo de votación para obtención de personería jurídica del 2% al 3%; *(ii)* la consagración como causal de pérdida de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, omitir el deber de celebrar por lo menos cada dos años, convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de decisiones más importantes de la organización política; *(iii)* el otorgamiento de competencia al Consejo Nacional Electoral para revocar la inscripción de candidatos incursos en causal de inhabilidad; y *(iv)* la potestad para que los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido su personería jurídica como producto de la circunscripción especial de minorías étnicas, avalen candidatos sin más requisitos que su afiliación a dicho partido, con una antelación no inferior a un año antes de la fecha de la inscripción.

11.3. Modificó el artículo 109 C.P. en lo relativo a *(i)* la fijación de reglas para el reconocimiento y pago de anticipos de la financiación estatal de las campañas electorales; y *(ii)* la prohibición que los partidos y movimientos políticos, al igual que los grupos significativos de ciudadanos, de recibir financiación para sus campañas electorales de índole extranjera, al igual que la exigencia que las contribuciones nacionales no tengan fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

11.4. El artículo 122 C.P. fue adicionado con una nueva causal de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, consistente en que no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por

interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.

11.5. Adicionó el artículo 133 C.P., al prever que el voto de los miembros de cuerpos colegiados de elección popular deberá ser nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

11.6. Reformó, de modo importante, el artículo 134 C.P., a través del establecimiento de un nuevo régimen para suplir las faltas absolutas o temporales de los miembros de corporaciones públicas. Sobre el particular, es pertinente destacar que la norma resultante de la reforma política de 2009 *(i)* eliminó los suplentes de dichos miembros; *(ii)* dispuso que no podrían ser reemplazados por el siguiente candidato no elegido de la lista, a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación y/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. Por ende, la sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la corporación pública; *(iii)* eliminó las faltas temporales, salvo en los casos de licencia de maternidad; *(iv)* estableció que la renuncia luego de iniciada una investigación formal por los delitos antes mencionados, generará la pérdida tanto de la investidura como de la curul; y *(v)* previó la regla según la cual en el caso que en razón de la pérdida de curules, según las causales expresadas, una corporación pública quede reducida a la mitad o menos, el Gobierno deberá convocar elecciones, siempre y cuando falte más de dieciocho meses para la terminación del periodo correspondiente.

11.7. Incluyó en el artículo 144 C.P. la regla que difiere a la ley la reglamentación del cabildeo.

11.8. Adicionó el artículo 237 C.P. con un nuevo numeral, el cual confiere al Consejo de Estado la función de conocer la acción nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley. De igual modo, previó en un parágrafo a la misma disposición, que dispone que cuando la nulidad esté basada en irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, será requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral.

11.9. Reformuló el parágrafo del artículo 258 C.P., al establecer que la repetición de elecciones con nuevos candidatos, en las condiciones previstas en la norma, se producirá cuando los sufragios en blanco configuren mayoría. Por ende, eliminó el carácter absoluto de esa mayoría que preveía la norma anterior a la reforma política de 2009.

11.10. Consecuentemente con la reforma introducida al artículo 134 C.P., suprimió las reglas que preveía el artículo 261 C.P. respecto al modo de suplir las faltas temporales y absolutas de los miembros de corporaciones públicas de elección popular.

11.11. Modificó el artículo 263 C.P., con el fin de aumentar el umbral mínimo de votación del 2% al 3%, necesario para que las listas puedan obtener curules en la elección de corporaciones públicas.

11.12. Adicionó el artículo 265 C.P., con el fin de otorgar competencias al Consejo Nacional Electoral para *(i)* revisar, de oficio o por solicitud, los escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados; *(ii)* revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos; y *(iii)* decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incursos en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. Sobre el particular, la reforma insistió en que en ningún caso el mencionado Consejo podrá declarar la elección de dichos candidatos.

11.13. Finalmente,[83] previó un nuevo artículo transitorio de la Constitución, según el cual dentro el año siguiente a la entrada en vigencia de la reforma política de 2009, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que contemple un *"Régimen Especial en lo económico, lo político, lo social y lo administrativo, para territorios que comprenden las ecorregiones de la Sierra Nevada de Santa Marta, la Ciénaga de Zapatosa, la Serranía del Perijá, los Llanos Orientales, Amazonía, Región del Catatumbo, Orinoquia, Chocó Biogeográfico, los Montes de María, la Mojana, y los pueblos polifitos del Magdalena y el Pacífico, con el objetivo de reducir los desequilibrios que frente a su desarrollo existen con el resto del país".*

12. A partir de la lectura de las normas anteriores, la Sala advierte que el propósito de la reforma política de 2009 enfatiza en la previsión de restricciones, sanciones y desestímulos para las agrupaciones políticas, todos ellos dirigidas a evitar la cooptación ilegal a la que se ha hecho referencia en este apartado. Ahora bien, de manera general y sin perjuicio del análisis específico que se efectuará en la sección siguiente de esta sentencia, la Corte encuentra que las distintas disposiciones del Proyecto de Ley son, en esencia, reglamentaciones de las normas particulares contenidas en el Acto Legislativo de 2009. Esta comprobación tendrá, como se demostrará luego, efectos importantes para el estudio de exequibilidad del articulado.

---

[83] Debe tenerse en cuenta que el artículo 13 del Acto Legislativo 1º de 2009, que reformó el artículo 179-8 C.P., fue declarado inexequible por la Corte en razón de la existencia de vicios de procedimiento en su formación, según sentencia C-040/10.

13. En conclusión, la Corte encuentra que en lo referente al régimen constitucional de los partidos y movimientos políticos, es posible identificar premisas normativas particulares, útiles para el estudio subsiguiente sobre el control material del Proyecto de Ley Estatutaria.

Concurre, en este orden de ideas, un cambio cualitativo en el grado de intervención del Estado en la organización interna y la estructura de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. En un primer momento, se privilegió la tesis de la libertad organizativa, merced del contenido de las normas superiores vigentes. Sin embargo, desde esa etapa se evidenció que dicho grado de intervención es dinámico y debe responder, como en efecto ha sucedido, a los mínimos históricos de cada periodo.

En una segunda etapa, el constituyente derivado, habida consideración de la crisis de representatividad generada por diversas anomalías del sistema político colombiano, reformó las normas constitucionales citadas, en dirección a aumentar el grado de intervención estatal de las agrupaciones políticas, mediante reglas específicas y particulares. Estas previsiones cumplen, a su vez, tres propósitos definidos, referidos a *(i)* el fortalecimiento de las agrupaciones políticas; *(ii)* la búsqueda de mayores niveles de representación democrática; y *(iii)* la exigencia de regímenes de control y sanción, que sirvan de desestímulo para la cooptación del sistema político por parte de actores ilegales. Por ende, es sencillo advertir cómo desde la normatividad constitucional se infiere la legitimidad *prima facie* de regulaciones particulares sobre la organización y funcionamiento de las agrupaciones políticas, que tengan como objeto cumplir con las finalidades antes explicadas.

Con base en estas consideraciones preliminares, la Sala aborda el estudio de constitucionalidad del articulado del Proyecto de Ley Estatutaria.

Análisis de constitucionalidad del articulado

Título I: De la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos

Capítulo I: De los principios y reglas de organización y funcionamiento

Artículo 1. Principios de organización y funcionamiento.

14. El artículo 1º del Proyecto prevé los principios de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. Con base en esta disposición, las agrupaciones políticas mencionadas están sometidas a los principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género, al igual que se predica de las mismas el deber de divulgar sus programas políticos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y en sus estatutos.

Este primer apartado normativo no plantea mayores debates en cuanto a su exequibilidad. En efecto, en este caso el legislador estatutario no hace nada distinto que replicar, casi en sentido literal, lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 107 C.P., según el cual *"los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos".* En consecuencia, no es posible predicar contradicción alguna entre el enunciado normativo citado y la Carta Política.

Ahora bien, el mismo artículo 1º prevé dos postulados adicionales. En primer lugar, indica que dichos principios deben estar garantizados por los estatutos de los partidos y movimientos políticos. En cuanto a la constitucionalidad de esta cláusula, debe hacerse referencia nuevamente al cambio cualitativo descrito en el apartado preliminar de esta sección. La versión original del artículo 108 de la Constitución preveía la regla según la cual *"en ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar a la afiliación a ellos para participar en las elecciones."* A partir de esta consideración, la Corte declaró la inexequibilidad de algunas disposiciones legales estatutarias que preveían regulaciones concretas y específicas acerca de la organización interna de los partidos y movimientos, como se tuvo oportunidad de explicar en los distintos ejemplos traídos de la sentencia C-089/94, que estudió la constitucionalidad de la ley estatutaria sobre esa materia.

Sin embargo, no puede perderse de vista que la regla constitucional en comento fue sobreseída por las reformas políticas de 2003 y 2009, enmiendas que sustituyeron la cláusula de libertad organizativa de los partidos y movimientos, por previsiones particulares que les imponen deberes igualmente específicos, según se ha explicado en este fallo. Así, para el caso analizado, se tiene que el artículo 107 C.P. prescribe un mandato expreso, según el cual los partidos y movimientos políticos "tendrán" como principios rectores los antes indicados. Consecuencia necesaria de ese mandato es que los principios estén incorporados en los estatutos de los partidos y movimientos, pues son estos los que fijan la normatividad particular que guía la actuación de la agrupación política correspondiente. Por ende, la previsión analizada está en consonancia con la nueva perspectiva constitucional sobre el grado de regulación de dichas agrupaciones.

15. El artículo 1º del Proyecto también prevé definiciones estipulativas de los principios rectores analizados. De este modo, indica el contenido mínimo del principio de participación. Expresa la norma que, conforme a ese principio, todo afiliado a la agrupación política tiene derecho a intervenir, directamente o a través de sus representantes, en la adopción de las decisiones fundamentales del partido, en las distintas instancias en que estas se tomen, al igual que el derecho a elegir y a ser elegido dignatario o candidato de la agrupación.

A pesar que el artículo 107 C.P. no prevé a la participación dentro de los principios rectores de los partidos y movimientos políticos, su consagración por parte del legislador estatutario es compatible con la Constitución, en tanto es predicado de otras previsiones superiores, que le dan a ese principio carácter central para la definición del Estado Social de Derecho. El artículo 1º C.P., que prefigura ese modelo estatal, indica que está organizado de modo democrático y participativo, valores que actúan de manera coordinada en la justificación y validez del ejercicio del poder político. En tal sentido, la Corte ha considerado que la participación democrática es uno de los pilares del constitucionalismo colombiano, en tanto permite que el Pueblo, titular del poder soberano, incida, desde una perspectiva material, en la definición de las distintas políticas estatales, sin perjuicio del carácter expansivo de la democracia participativa a otras esferas de la vida social. Como lo señala la jurisprudencia, a propósito del estudio de constitucionalidad de algunas normas del Código Electoral *"...*[n]*o sería posible la democracia participativa sin la garantía de un conjunto de derechos que permitan tornar efectiva la participación. Si, de acuerdo con las consideraciones precedentes, la participación comporta intervenir en la definición de los destinos colectivos, decidir sobre esos destinos, tener la facilidad de expresar la opinión individual, concurrir a integrar la voluntad colectiva y, en suma, adelantar actividades relacionadas con la adopción de decisiones de carácter político, es obvio que las personas han de ser titulares de facultades o prerrogativas apropiadas para hacer factible el ejercicio de la participación en cada uno de los escenarios en que esté llamado a cumplirse el modelo democrático contemplado en la Carta. || Mediante la participación el individuo contribuye, directa o indirectamente, a forjar una situación política y para expresar su voluntad, como parte del pueblo soberano, el sujeto es titular del derecho al sufragio que es el instrumento básico de su intervención en la definición de los asuntos colectivos, pues el ejercicio del sufragio no sólo hace posible la manifestación del parecer personal, sino también la verificación del designio popular sobre las candidaturas u opciones sometidas al veredicto de las urnas"*[84].

En ese orden de ideas, la norma analizada reitera uno de los aspectos fundamentales del modelo democrático representativo, que sin duda debe ser desarrollado por los estatutos de los partidos y movimientos, puesto que tales aspectos estructurales del modelo de Estado son vinculantes para estas agrupaciones. Por su parte, la fórmula que habilita a los integrantes de partidos y movimientos a elegir y ser elegidos dignatarios o candidatos de los mismos, se inscribe dentro lo previsto en los numerales 1º y 4º del artículo 40 C.P., los cuales consagran dentro de los derechos políticos los de elegir y ser elegido, junto con la potestad de constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas. Por ende, tampoco se opone a los postulados superiores.

[84] Corte Constitucional, sentencia C-230A/08.

16. El artículo analizado prevé el contenido mínimo del principio de igualdad. Si bien, como sucede en el caso anterior, este principio rector no está expresamente previsto en el artículo 107 C.P., su inclusión por parte del legislador estatutario está justificado en tanto, *(i)* el principio de igualdad es uno de los aspectos estructurales del Estado Constitucional; *(ii)* la previsión estatutaria acoge la fórmula de prohibición de discriminación contenida en el artículo 13 C.P., lo que demuestra su constitucionalidad.

De otro lado, no puede perderse de vista que la instauración del principio de igualdad como rector de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, tiene consecuencias constitucionales de primera índole, al menos en dos aspectos: *(i)* la prohibición de discriminación al interior de las agrupaciones políticas; y *(ii)* la posibilidad de identificar criterios sospechosos de diferenciación, que configuran límites para la actuación de los diferentes órganos e integrantes de dichas organizaciones. En cuanto a lo primero, la consagración del principio de igualdad, lejos de ser un enunciado vacío, implica que las distintas actuaciones de los partidos y movimientos tengan vedado imponer discriminaciones injustificadas, especialmente contra aquellas personas que están en condiciones de debilidad manifiestas, marginalidad o que han sido históricamente discriminados, como sucede con las mujeres, los discapacitados o las minorías de identidad y orientación sexuales. Estas discriminaciones injustificadas son identificables, a partir de un criterio objetivo y empírico, como son los criterios sospechosos antes aludidos. En ese orden de ideas, se estará ante comportamientos *prima facie* discriminatorios, cuando las agrupaciones políticas adopten decisiones fundadas exclusivamente en distinciones basadas en el sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión u opinión política o filosófica. En relación con este último aspecto, insiste la Corte en que el carácter pluralista de la regla democrática, exige que al margen de la válida opción que en un partido o movimiento tenga determinada orientación ideológica, concurra la necesidad que las agrupaciones políticas otorguen espacios suficientes a las minorías y opiniones disidentes presentes en su interior. En ese sentido, aunque es constitucionalmente válido que los partidos y movimientos alinderen sus programas de acción política bajo determinado credo ideológico, no por ello es admisible que ejerzan prácticas autoritarias, que impidan el mencionado pluralismo. Ello en el entendido que la protección de los derechos políticos de las minorías es uno de los rasgos definitorios del modelo democrático.

A su vez, la aplicación del principio de igualdad en tales organizaciones también trae como corolario la obligación de implementar medidas que promuevan la igualdad de oportunidades dentro de su estructura interna y, en especial, en sus órganos decisorios. Para ello, los partidos y movimientos deben implementar políticas internas que faciliten la participación de aquellas personas y comunidades tradicionalmente discriminadas.

En relación con la previsión analizada, al igual que frente al principio de equidad de género, uno de los intervinientes solicita a la Corte que declare la

exequibilidad condicionada, en el entendido que los principios de igualdad y equidad de género deban propender por la aplicación de medidas de acción afirmativa que incluyan a los sujetos o grupos discriminados. En criterio de la Sala, un condicionamiento de esta naturaleza es improcedente, al menos por dos razones. En primer lugar, la constitucionalidad condicionada es una modalidad de decisión excepcional, que presupone la existencia de distintas interpretaciones del mismo enunciado normativo, algunas de las cuales son contrarias a la Constitución, de modo que es necesario condicionar la interpretación del precepto, para dar validez solo a aquellos entendimientos compatibles con la Carta. En el caso planteado, la Sala no encuentra que tales entendimientos concurrentes puedan predicarse de la norma analizada, puesto que la materia particular de las acciones afirmativas no es objeto de regulación. Por ende, mal podría plantearse un condicionamiento, cuando no existen los presupuestos argumentativos para ello. En segundo lugar, la Sala advierte que la comprensión del principio de igualdad compatible con la Constitución es aquel de contenido material, que parte del imperativo de la igualdad de oportunidades, la cual debe lograrse mediante instrumentos de equiparación a favor de aquellos grupos tradicionalmente discriminados, entre ellos las acciones afirmativas. En ese orden de ideas, la jurisprudencia ha previsto cómo *"…* [e]*l carácter material del derecho a la igualdad hace que no pueda comprenderse dentro de la concepción liberal clásica, fundada en el tratamiento paritario para todos, en tanto individuos libres y autónomos, sino que permite (y en muchos casos exige) que el Estado fije tratamientos diferenciados positivos o afirmativos, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades. Entre ese tipo de tratamientos se distinguen las acciones afirmativas o discriminaciones inversas, las cuales tienen por objeto prever regulaciones que faciliten el acceso a bienes sociales escasos, a favor de grupos históricamente discriminados o que pertenecen a las categorías antes denotadas como sospechosas de discriminación."*[85]

La norma objeto de estudio, en tanto hace referencia a la vigencia del principio de igualdad dentro de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, incorpora el contenido interpretativo expuesto, pues no puede comprenderse por fuera de la estructura jurídico constitucional que le da sentido. Por ende, un condicionamiento como el requerido por el interviniente no tendría efecto distinto que reiterar el principio de supremacía constitucional, lo que resulta innecesario, puesto que los contenidos de la Carta irradian a las demás normas que integran el ordenamiento jurídico.

17. La norma objeto de examen prevé dentro de los principios de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos el pluralismo político. Expresa que ese principio implica que las agrupaciones políticas tengan el deber de garantizar la expresión de las distintas tendencias a su alrededor, en especial de las minorías. Para ello, el legislador estatutario dispuso que los

---

[85] Corte Constitucional, sentencia C-221/11. A su vez, esta decisión reitera lo señalado por la Corte en la sentencia C-371/00. Fundamento jurídico 14.

estatutos de las citadas agrupaciones políticas deban contar con reglas sobre quórum y mayorías especiales respecto de sus "decisiones fundamentales" relativas a la organización y funcionamiento.

De manera análoga a los casos anteriores, el Proyecto de Ley prescribe un principio que, si bien no hace parte de aquellos que están expresamente previstos en el inciso tercero del artículo 107 C.P., son por entero compatibles con la Constitución, en tanto se limitan a desarrollar aspectos centrales para la democracia constitucional. Así como se explicó respecto del principio de participación, existen previsiones constitucionales expresas sobre la obligatoriedad de que las diferentes expresiones de la democracia sean compatibles con el pluralismo político y, en particular, con la garantía de los derechos de las minorías. El artículo 1º C.P., que consagra la definición del Estado Constitucional, indica que está conformado de modo democrático, participativo y pluralista. Además, el pluralismo político es uno de los factores necesarios para la democracia, en su sentido sustantivo contemporáneo, por lo que su vigencia está estrechamente vinculada con el mandato del artículo 107 C.P., que prescribe que los partidos y movimientos políticos deben organizarse democráticamente. La doctrina autorizada en ciencia política sostiene, precisamente, que la democracia, comprendida como valor con carácter material, incide en las agrupaciones políticas en el sentido de compelerlas a garantizar el pluralismo político, so pena de tornarse en simples facciones, contrarias al modelo de Estado Constitucional. Sobre el particular, se ha señalado que alentar el disenso al interior de los partidos y movimientos es imprescindible para lograr que sean genuinamente democráticos, pues solo así podrán incorporarse al debate las diferentes tendencias, en especial los intereses de las minorías. En términos de Sartori *"… no debe concebirse el consenso como un pariente próximo de la unanimidad. Cabría formular la diferencia como sigue: el consenso es una 'unanimidad pluralista'. No consiste en una sola mente postulada por la visión monocromática del mundo, sino que evoca el inacabable proceso de ajustar muchas mentes (e intereses) que disienten en "coaliciones" cambiantes de persuasión recíproca. Esto equivale también a decir que, si bien 'el disenso es el estado antrópico de la naturaleza social, el consenso no se halla, sino que debe producirse'. Y la importancia del consenso – concebido de este modo – para nuestro mundo actual se ve apoyada por el hecho que probablemente no sea una coincidencia fortuita el que los sistemas occidentales de partidos no participaran en absoluto en la creación del Estado nacional y no pasaran a ser operacionales hasta que se hubo resuelto la crisis de la legitimidad, esto es, la aceptación del gobierno constitucional"*[86].

Consideraciones de similar naturaleza han sido expuestas por la jurisprudencia de la Corte, al prever que el modelo de democracia adoptada por la Constitución es necesariamente pluralista, pues solo así es posible vincular los

---

[86] SARTORI, Giovanni. (2002). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis.* Alianza Editorial. Madrid, pp. 38-39.

distintos intereses concurrentes con el ejercicio del poder político. De tal modo, en la sentencia C-397/10, se expresó que *"…*[l]*a visión histórica y conceptual típica del Estado liberal de derecho que predominó en el siglo XVIII, en la que la noción de soberanía popular estaba enmarcada por una visión de la nación como unidad homogénea, ha evolucionado, a partir de la Segunda Guerra Mundial, hacia una visión pluralista en la que debe garantizarse tanto la visión de las mayorías como las voces de las minorías y en donde no es posible que un único grupo de ciudadanos se abrogue la voz del pueblo soberano. La noción de pueblo soberano o de constituyente primario que acompaña esta concepción de democracia liberal constitucional, es la de pluralismo: diferentes pensamientos, diferentes razas, géneros, orígenes, religiones, etc., que optan por este modelo de democracia constitucional en la que todo poder debe tener límites, y que como pueblo soberano, como poder constituyente, aceptan "constituirse" y auto limitarse a través de ese modelo democrático. || Esa concepción de democracia pluralista rechaza la idea de que cualquiera pueda representar los intereses de todos e invita a generar mecanismos que permitan que diferentes intereses y visiones sean tenidos en cuenta. Por ello, en los estados contemporáneos que surgen después de la Segunda Guerra Mundial, predomina la idea de sociedades pluralistas, heterogéneas, en donde la voz del pueblo no puede ser apropiada por un sólo grupo de ciudadanos, así sea mayoritario, sino que surge de los procedimientos que garantizan una manifestación de esa pluralidad. Bajo esta concepción contemporánea, el poder constituyente para actuar legítimamente debe reflejar ese pluralismo. Y es por ello que bajo esta concepción de estado constitucional democrático y de derecho, el poder constituyente cuando actúa como tal, debe manifestarse en un escenario deliberativo que garantice la concurrencia del pluralismo".*

Según lo expuesto, se obtiene una conclusión evidente: El significado de la democracia en el Estado Constitucional lleva implícito su carácter pluralista, lo cual trae como consecuencia que la estructura y organización de los partidos y movimientos políticos deben tener canales apropiados para *(i)* permitir la deliberación de las distintas vertientes ideológicas al interior de la agrupación; *(ii)* articular esas posiciones con la regla de mayoría, utilizada para la toma de decisiones dentro del partido o movimiento político[87]. En ese sentido, la Corte encuentra que la norma analizada cumple precisamente con esos objetivos, por lo que se aviene a la Constitución.

18. En cuanto a la constitucionalidad del principio de equidad de género, previsto en el artículo 1º del Proyecto de Ley, debe la Corte hacer tres

---

[87] A este respecto, insiste Sartori en que *"Un segundo aspecto en el de cómo se relaciona el pluralismo político con la regla de mayoría, que no es lo mismo que el principio de mayoría. Si se entiende la regla de la mayoría como la entendían Madison, Tocqueville y John Stuart Mill –esto es, como la amenaza de la tiranía de la mayoría, o de una "reglamentación" por una mayoría numérica y concreta en el sentido literal y firme del término- entonces cabe decir que el pluralismo es enemigo de la regla de la mayoría. Esto no es decir en absoluto que el pluralismo niegue el principio de mayoría como principio regulador, esto es, como técnica para la adopción de decisiones. Naturalmente que no. Pero el pluralismo sigue siendo la base principal sobre la cual se puede sostener y legitimar el principio limitado de la mayoría: que quienes se hallan en la mayoría deben respetar los derechos de la minoría.". Ob. Cit.* P. 40.

acotaciones. En primer lugar, la exequibilidad de esa disposición se justifica en la medida en que el inciso 2º del artículo 107 C.P. confiere a ese principio carácter rector para la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. Además, la formulación hecha por el legislador estatutario, en cuanto prevé que los hombres, las mujeres y "las demás opciones sexuales" gozarán de igualdad de derechos y oportunidades para participar en distintas actividades, debates y elecciones del partido o movimiento, se aviene por completo a los postulados constitucionales de la igualdad material.

En segundo lugar, debe resaltarse que el legislador estatutario previó una fórmula de género amplia, la cual no se restringe a la inclusión de hombres y mujeres en la actividad de partidos y movimientos políticos, sino que también dispuso que la inclusión comentada deba predicarse de todas las personas, sin importar su opción o identidad sexual. Esto implica que los partidos y movimientos políticos deberán garantizar que hombres, mujeres y minorías de identificación u orientación sexual, tengan espacios suficientes y adecuados de participación en la organización, posibilidad de acceder a sus instancias directivas y a los debates electorales, al igual que de obtener representación política.

Una cláusula de esta naturaleza no se opone a la Constitución y, en especial, al margen de autonomía de los partidos y movimientos políticos. Esto al menos por tres tipos de razones, a saber: *(i)* las implicaciones que tiene el pluralismo político frente al deber de las agrupaciones políticas de organizarse democráticamente; *(ii)* el mandato de inclusión de los grupos tradicionalmente discriminados; y *(iii)* el papel que cumplen los partidos y movimientos políticos en la eficacia de derechos fundamentales.

18.1. Frente a lo primero, en el apartado anterior se explicó cómo el pluralismo es un principio que hace parte inescindible de la democracia. En ese sentido, no puede comprenderse un sistema de partidos que esté organizado democráticamente y que, a su vez, no sea pluralista. Esto por la sencilla razón que la democracia, en su concepción material, involucra la necesidad que las distintas concepciones y vertientes ideológicas puedan participar sustantivamente del debate político. Por lo tanto, si las agrupaciones políticas adoptan posturas de exclusión a esas concepciones y vertientes, dejarían de estar organizadas democráticamente, tornarse en una simple facción política, incompatible con el actual régimen constitucional de los partidos y movimientos políticos.

18.2. En cuanto a lo segundo, se ha también explicado que la decisión del legislador estatutario de disponer la igualdad dentro de los principios mínimos de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, es enteramente compatible con la Carta, en tanto ese principio es estructural para el Estado Constitucional. Como se ha expuesto en esta sentencia, la igualdad debe comprenderse desde su faceta material, lo cual involucra, tanto la

promoción de la igualdad de oportunidades, como el mandato de inclusión de los grupos históricamente discriminados.

La jurisprudencia constitucional ha identificado que tanto las mujeres, como las minorías de identidad u orientación sexual, son grupos tradicionalmente discriminados. Por ende, se contradice el principio de igualdad cuando se les excluye, en razón de su condición minoritaria, del acceso a bienes jurídicos o del ejercicio de derechos constitucionales. Así, para el caso de las mujeres, la sentencia C-540/08, a propósito del estudio de constitucionalidad de las normas legales que diferencian entre hombres y mujeres respecto de la edad de pensión de jubilación, la Corte señaló que *"…se debe hacer mención a que la consagración en nuestro orden constitucional, de las mujeres como un grupo al que se le debe brindar protección especial y tratamiento favorable por considerársele un colectivo históricamente desfavorecido y marginado, ha ido más allá de dicho reconocimiento. La Constitución incluye dentro de las características que pueden ser tomadas en cuenta para la implementación de acciones positivas a favor de las mujeres, el supuesto consistente en que "…[D]urante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada" (C.P., art. 43). El establecimiento de acciones positivas en virtud del aparte del artículo constitucional transcrito, ha dado lugar a medidas que sugieren una discriminación positiva o favorable, en la que el sexo es el elemento que fundamenta el trato normativo disímil".*

Similar consideración fue expuesta respecto de las minorías de identificación y orientación sexual. En la sentencia C-029/09, en la que la Corte estudió la constitucionalidad de distintas normas que otorgaban efectos jurídicos en diferentes materias a las parejas heterosexuales con exclusión de las del mismo sexo, se indicó que *"*[e]*n Colombia, la jurisprudencia constitucional en esta materia se ha desarrollado en una línea de conformidad con la cual (i) de acuerdo con la Constitución, está proscrita toda forma de discriminación en razón de la orientación sexual; (ii) existen diferencias entre las parejas heterosexuales y las parejas homosexuales, razón por la cual no existe un imperativo constitucional de dar un tratamiento igual a unas y a otras; (iii) corresponde al legislador definir las medidas necesarias para atender los requerimientos de protección de los distintos grupos sociales y avanzar gradualmente en la atención de la situación de quienes se encuentren en situación de marginamiento y, (iv) toda diferencia de trato entre personas o grupos que sean asimilables sólo es constitucionalmente admisible si obedece a un principio de razón suficiente. || Destaca la Corte que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, está proscrita, y da lugar a un escrutinio estricto, toda discriminación que se origine en la orientación sexual de las personas, y que ello se predica no sólo de las personas individualmente consideradas sino también en el ámbito de su relaciones de pareja, pero, advierte que, al mismo tiempo, no toda diferencia de trato entre parejas heterosexuales y homosexuales puede tenerse como discriminatoria per se, ni considerarse fundada en la orientación sexual de las personas, en la medida en que puede surgir de las diferencias que existen*

entre unas parejas y otras".

18.3. En tercer término, si se parte de la premisa que la condición de minoría de género, identificación u orientación sexual es un criterio prohibido para la discriminación, ello implica obligatoriamente que tampoco pueden servir de base para negar el ejercicio de derechos fundamentales. Las agrupaciones políticas son, ante todo, vehículos destinados a que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos a elegir, ser elegidos y a hacer parte de esos colectivos de manera libre. Por ende, las normas que regulan la organización y funcionamiento de partidos y movimientos pueden válidamente exigir que esas agrupaciones tengan vedado incurrir en prácticas discriminatorias, entre ellas aquellas que perpetúen la exclusión de grupos tradicionalmente excluidos. Considerar lo contrario significaría impedir que esos grupos queden imposibilitados para ejercer sus derechos políticos, lo que es inaceptable desde la perspectiva constitucional.

19. Finalmente, el artículo analizado prevé que la organización y funcionamiento de los partidos están sometidos a la vigencia de los principios de transparencia y moralidad. Estas prescripciones no presentan reproche alguno en cuanto a su constitucionalidad, en tanto replican los contenidos del inciso tercero del artículo 107 Superior y hacen referencia a fines constitucionalmente válidos, relacionados con el derecho de acceso a la información, a favor de los afiliados a los partidos y movimientos, respecto de sus actividades políticas, financieras y administrativas; al igual que la sujeción de los miembros de esas agrupaciones a los códigos de ética que prevean sus estatutos. No obstante, aspectos concretos de esta normativa, relacionados con *(i)* el deber de rendir anualmente cuentas; y *(ii)* la necesidad de adoptar un código de ética, serán objeto de análisis separado, a propósito del estudio de constitucionalidad de los artículos 19 y 4-9 del Proyecto de Ley, respectivamente.

Sobre este aspecto debe recabarse por la Sala que los principios de transparencia y moralidad, en tanto el legislador estatutario les da el carácter de rectores para la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, tienen carácter ordenador para sus distintas actividades y facetas. Quiere esto decir que las agrupaciones políticas, en especial bajo el actual parámetro de constitucionalidad, deben cumplir con criterios efectivos de rendición de cuentas y acceso a la información por parte de integrantes, ciudadanos y órganos de control estatal, entre otros aspectos. Esto bajo el entendido que los partidos y movimientos políticos, cuando optan por hacer parte del sistema de representación política, están obligados a cumplir con las distintas dimensiones de la regla democrática, entre ellas las aludidas. En otras palabras, en el actual constitucionalismo colombiano, las agrupaciones políticas, lejos de ser organizaciones separadas del escrutinio público, están intensamente vinculadas al control ciudadano, pues solo así pueden comprenderse como genuinamente democráticas.

<u>Artículo 2. Prohibición de doble militancia.</u>

20. El artículo 2º del Proyecto de Ley señala las reglas relativas a la prohibición de doble militancia. Sobre este particular debe partirse de señalar que, como se explicó en el fundamento jurídico 10.1. la fijación de un régimen jurídico tendiente a proscribir la doble militancia, es una de las herramientas planteadas por el Acto Legislativo 1 de 2003, y reforzada por la reforma constitucional de 2009, tendiente a fortalecer los partidos y movimientos políticos, a través de la exigibilidad de la disciplina de sus integrantes y la imposición correlativa de sanciones ante el incumplimiento de los deberes de pertenencia a la agrupación correspondiente.

La doble militancia, en ese orden de ideas, es una limitación, de raigambre constitucional, al derecho político de los ciudadanos a formar libremente parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas (Art. 40-3 C.P.). Ello en el entendido que dicha libertad debe armonizarse con la obligatoriedad constitucional del principio democrático representativo, que exige que la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción política, no resulte frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o cargo de elección popular. Estos objetivos fueron explicitados por la Corte, al señalar que *"…un examen de los antecedentes del Acto Legislativo 01 de 2003, del texto que finalmente fue aprobado, y del funcionamiento de las bancadas, conduce a afirmar, como se ha hecho, que se encuentra proscrita la doble militancia política, comportamiento que conduce a falsear la confianza del elector, a imposibilitar la realización del programa político que se comprometió a cumplir, a entorpecer el funcionamiento de las Corporaciones Públicas, y en definitiva, a atomizar la actividad política entre un universo de partidos políticos que no resultan ser representativos, resultados todos ellos contrarios a los propósitos que inspiraron la Reforma Política. En consecuencia, el ejercicio de los mencionados derechos políticos no puede conducir a desvertebrar en la práctica el régimen de bancadas. En otras palabras, se presenta tan sólo una aparente contradicción entre el ejercicio de los derechos políticos y la prohibición de la doble militancia, interdicción constitucional esta última que de manera alguna impide la evolución del sistema político colombiano dentro de unos parámetros claros para el ejercicio de la actividad política"*[88].

Con el fin de hacer efectiva la democracia representativa mediante la disciplina de partidos, el artículo 107 C.P. prevé una prohibición de carácter general, según la cual *"en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica"*. A partir de esa proscripción, la misma norma constitucional determina dos consecuencias jurídicas relacionadas con el tópico de la doble militancia: *(i)* la previsión según la cual quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral; y

[88] Corte Constitucional, sentencia C-342/06, ya citada.

(ii) la regla que determina que quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a su curul al menos doce meses antes del primer día de inscripciones. Estas reglas son complementadas por otras disposiciones de la Carta, como el inciso sexto del artículo 108 C.P., que ordena que los miembros de las agrupaciones políticas elegidos en las corporaciones públicas, actúen en ellas como bancadas, en los términos previstos en la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

21. Del análisis del artículo 2º del Proyecto de Ley, se tiene que en algunos de sus apartes se limita a reiterar reglas previstas por la misma Constitución, lo que implica la constitucionalidad del precepto. Así, el inciso primero prevé la regla de prohibición de doble militancia, en idénticos términos a lo previsto en el inciso segundo del artículo 107 C.P., salvo que omite la expresión *"con personería jurídica"*, asunto que será sometido a análisis separado, en tanto involucra el ámbito de aplicación de la totalidad del artículo.

El inciso segundo prevé entre sus distintos enunciados normativos, que los candidatos electos deben pertenecer al partido o movimiento político que los inscribió y, si optan por integrar otra agrupación, deben renunciar a la curul doce meses antes del primer día de inscripciones. Esta disposición reitera lo previsto en el inciso final del artículo 107 C.P., lo que justifica su exequibilidad.

De igual modo, el inciso cuarto determina que quien incumpla con las reglas contenidas en el precepto incurre en doble militancia, la cual será sancionada de conformidad con los estatutos y, en caso de los candidatos elegidos será causal de revocatoria de la inscripción. Esta proposición es desarrollo lógico de lo previsto en el inciso final del artículo 107 C.P., el cual ordena que los miembros de corporaciones públicas que opten por presentarse a la siguiente elección por un partido distinto, deban renunciar a su curul en el término anteriormente mencionado. Además, la remisión que se hace para la imposición de las demás sanciones al estatuto del partido o movimiento es corolario del reconocimiento del grado de autonomía que a esas agrupaciones les confiere la Constitución. Adicionalmente, en respuesta a la problemática expuesta por uno de los intervinientes, la Corte considera que no existe vacío jurídico alguno en lo que respecta al titular del poder sancionatorio en el caso expuesto, puesto que del hecho que el legislador estatutario difiera a los estatutos del partido o movimiento la sanción por el desconocimiento de la prohibición de doble militancia, implica obligatoriamente que el titular de ese poder sancionatorio no es otra que la agrupación política correspondiente, pues esta es la que está sometida a dichos estatutos.

Por último, el parágrafo del artículo 2º ofrece una regla exceptiva a la prohibición de la doble militancia, consistente en que en aquellos eventos en que el partido o movimiento político sea disuelto por decisión de sus miembros o que pierdan su personería jurídica, sus miembros podrán inscribirse en uno distinto, sin violar la mencionada prohibición. Esta

regulación es razonable y armónica con las previsiones constitucionales sobre doble militancia. Es claro que ante la inexistencia del partido o movimiento político de origen, configuraría una carga desproporcionada impedir que sus miembros pudieran optar por pertenecer a otra agrupación política, pues ello restaría toda eficacia al derecho político previsto en el artículo 40-3 C.P. Además, la excepción planteada no afecta la estabilidad ni la disciplina del sistema de partidos, puesto que en sentido estricto no puede concluirse la existencia de doble militancia cuando una de las agrupaciones políticas ha perdido vigencia y, por ende, su programa de acción política no puede ser jurídicamente representado.

No obstante la compatibilidad general del precepto con la Carta Política, la norma presenta dos problemas jurídicos que deben ser objeto de análisis particular. En primer lugar, como lo pone de presente uno de los intervinientes, debe determinarse si la disposición extiende la prohibición de doble militancia a los partidos y movimientos sin personería jurídica y si esa ampliación es constitucional. En segundo término, otro de los intervinientes sostiene que la extensión que hace la norma de la prohibición de la doble militancia a los directivos de los partidos y movimientos es contraria a la Carta, en tanto ese supuesto no está contemplado dentro de las hipótesis señaladas en el artículo 107 C.P.

22. Respecto a lo primero, la Sala concuerda con el interviniente, en el sentido de que el artículo 2º de la iniciativa extiende la prohibición de la doble militancia. En efecto, el inciso primero de esta disposición indica una prohibición genérica respecto de todo partido o movimiento político. Idéntica formulación es utilizada en el inciso segundo, cuando prevé que la prohibición de apoyar candidatos distintos se aplica a los directivos, candidatos o elegidos de los partidos y movimientos políticos, sin distinguir entre aquellos con personería jurídica o sin ella. Esta interpretación se confirma por el hecho de que el inciso tercero de la misma norma señala una restricción para cambio de partido aplicable a los directivos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos.

Según lo expuesto, la Corte advierte que los destinatarios de la prohibición de la doble militancia son los ciudadanos que pertenezcan a *(i)* los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que han adquirido personería jurídica, en los términos y condiciones previstos en el inciso primero del artículo 108 C.P., esto es, que hayan obtenido una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara o Senado, exceptuándose el régimen particular previsto en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas o políticas, caso en el que bastará acreditar representación parlamentaria; y *(ii)* las mismas agrupaciones políticas, sin personería jurídica.

Ahora bien, una formulación amplia de esta naturaleza contradeciría lo previsto en el inciso segundo del artículo 107 C.P., el cual prevé la

prohibición de doble militancia respecto de los partidos o movimientos con personería jurídica. Por ende, la extensión de los efectos de esa prohibición por parte de legislador estatutario devendría inexequible. Sin embargo, a juicio de la Sala esta conclusión, que está basada en una interpretación exegética y descontextualizada del Texto Constitucional, resulta equivocada, en tanto concurren distintas razones que fundamentan la exequibilidad de la medida, como pasa a explicarse.

22.1. En el apartado preliminar de la presente sección se explicó cómo la prohibición de la doble militancia es una de las herramientas previstas por las reformas políticas de 2003 y 2009 para fortalecer las agrupaciones políticas. Este fortalecimiento era necesario ante las amenazas que las prácticas personalistas, la atomización de los partidos y movimientos, y la incursión de actores ilegales generaban frente a la vigencia del principio democrático representativo. Así, era necesario disponer reglas que evitaran que los integrantes de las agrupaciones políticas, en especial aquellos que ejercen cargos de elección popular, defraudaran la confianza de los electores al cambiar de agrupación y, por ende, servir a programas y agendas de acción política distintos a los que les sirvieron para acceder a dichas dignidades públicas.

Como se observa, el presupuesto para la imposición de la prohibición de la doble militancia es la posibilidad o ejercicio efectivo del mandato democrático representativo. Esto implica que, aunque como se explicará más adelante, la vigencia de la citada prohibición es de carácter general y, por ende, se aplica a ciudadanos que no tienen ese mandato, son los servidores elegidos los destinatarios particulares de tal restricción. En consecuencia, la formulación constitucional debe ser comprendida como un mínimo, de modo que el legislador estatutario puede incorporar una regulación más exigente o extensiva respecto a la prohibición de doble militancia, a condición que esté dirigida a cumplir los propósitos constitucionales de esa figura, explicados en la presente decisión. A este respecto, la Corte ha señalado que *"...son los integrantes de los partidos los destinatarios particulares de la prohibición de doble militancia, puesto que (i) una concepción diferente configuraría una interdicción desproporcionada al derecho político al voto libre; y (ii) son esos integrantes, en virtud del régimen jurídico que les es aplicable, quienes tienen un deber más específico y de mayor peso en lo que refiere a la disciplina de partido. Ello en el entendido que la vinculación con los objetivos programáticos, principios ideológicos y decisiones políticas internas democráticamente adoptadas, tiene una mayor vinculación para los servidores elegidos como parte de listas avaladas por partidos y movimientos políticos que se definen –y obtienen respaldo electoral entre los ciudadanos-, en razón de su adscripción a tales parámetros"*[89].

Esta comprobación tiene efectos definitivos en lo que respecta a la extensión de la prohibición de doble militancia hecha por el legislador estatutario. De

[89] Corte Constitucional, Sentencia C-303/10.

acuerdo a lo regulado por el inciso tercero y cuarto del artículo 108 C.P., tanto las agrupaciones políticas con personería jurídica o sin ella, están habilitadas para presentar candidatos a elecciones, las segundas supeditadas al apoyo ciudadano a través de firmas. En ese orden de ideas, si tanto una como otra clase de agrupaciones pueden presentar candidatos y, a su vez, uno de los ámbitos de justificación constitucional de la doble militancia es la preservación del principio democrático representativo, mediante la disciplina respecto de un programa político y un direccionamiento ideológico, carecería de todo sentido que la restricción solo se aplicara a una de las citadas clases de agrupación política.

22.2. En segundo lugar, debe considerarse que la interpretación de las normas constitucionales debe llevarse a cabo de modo que se logre su *efecto útil*, lo que significa que tengan que privilegiarse aquellos entendimientos que permitan la eficacia de los principios y valores superiores.

En esta sentencia se ha señalado insistentemente que el cambio cualitativo en materia del régimen constitucional de las agrupaciones políticas, consiste en aumentar la intensidad de la regulación estatal, en aras de lograr la fortaleza institucional y representativa de las mismas. Llevada esta premisa al caso analizado, la Corte encuentra que aceptar la tesis restrictiva, según la cual la prohibición de doble militancia solo se predica de los ciudadanos adscritos a partidos y movimientos con personería jurídica, tendría graves consecuencias para la preservación de la disciplina y coherencia ideológica de esas agrupaciones, previstas por la Constitución. En efecto, esta comprensión del Texto Superior llevaría a la posibilidad de defraudar el principio democrático representativo, bajo el simple expediente de no tener personería jurídica. En otras palabras, la comprensión en comento configuraría un estímulo perverso para quienes quisiesen vulnerar la prohibición de doble militancia, consistente en permitirles desligarse de la disciplina y coherencias mencionadas, por el hecho de pertenecer a determinada categoría de agrupación política que, se insiste, está constitucionalmente habilitada para presentar candidatos y, en consecuencia, está sometida al principio democrático representativo.

22.3. Por último, como lo pone de presente uno de los intervinientes, predicar la prohibición de doble militancia a las agrupaciones políticas sin personería jurídica, no configura una afectación desproporcionada del derecho político a pertenecer a partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Ello en tanto la medida cumple una finalidad constitucionalmente legítima, como es la representatividad de dichas agrupaciones; es adecuada para cumplir con esa finalidad y no impide que los ciudadanos accedan al ejercicio del poder político mediante tales grupos políticos, sino que solo limita esa participación a que guarda identidad con una plataforma ideológica particular.

Esta ausencia de afectación desproporcionada también se comprueba al determinar que, como lo ha señalado la jurisprudencia, la prohibición de doble militancia es aplicable a los integrantes de los partidos y movimientos, esto es, quienes ejercen cargos de elección popular, o sus directivos, como se

explicará a continuación. Esto implica que los ciudadanos votantes no están sometidos a dicha regla, bien sea que apoyen a partidos o movimientos carentes o no de personería jurídica. Ello en el entendido que una comprensión contraria sería incompatible con el derecho político al sufragio universal y libre.

23. Ahora bien, el artículo 2º del Proyecto de Ley extiende a los directivos de las agrupaciones políticas las consecuencias jurídicas que la Constitución prescribe como consecuencia de la prohibición de doble militancia, a saber, *(i)* la proscripción del apoyo a candidatos distintos a los de su propio partido o movimiento; y *(ii)* la obligación de renunciar al cargo directivo doce meses antes de postularse o aceptar la designación como dignatario de otra agrupación política, o inscribirse como candidato de esta. Podría argumentarse, con base en las razones antes expuestas, que esa extensión contraría la Carta Política, puesto que se ha señalado que los destinatarios particulares de la prohibición de doble militancia son los candidatos y servidores elegidos en cargos y corporaciones de elección popular, respecto de los cuales se predica el mandato democrático representativo. Por ende, como los directivos no están cobijados por ese vínculo con el electorado, mal podrían ser compelidos a cumplir las obligaciones derivadas de la prohibición de doble militancia.

La Corte considera que la posición planteada es errónea, en tanto desconoce el texto del artículo 107 C.P., que predica la vigencia de la prohibición de doble militancia a los "ciudadanos", fórmula amplia que incluye a todos aquellos que manifiesten su interés de integrar un grupo con el propósito de ejercer poder político, salvaguardándose el ejercicio del derecho al sufragio universal y libre de los ciudadanos votantes. De otro lado, no puede perderse de vista que el objetivo constitucional de la citada prohibición es amplio, pues no se limita exclusivamente al ámbito de la vigencia del principio democrático representativo, sino que apunta al fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, el cual se logra a través de la identificación ideológica y de agenda política entre las distintas agrupaciones.

Se ha insistido en esta sentencia que las sucesivas reformas constitucionales en materia de partidos y movimientos, tienen por objeto común la despersonalización de la política, a través del otorgamiento de mayor preponderancia a la agenda de acción pública como elemento de definición de la agrupación correspondiente. La intención del constituyente derivado, en ese orden de ideas, es ordenar a los grupos políticos a partir de sus plataformas ideológicas y sus concepciones plurales sobre el ejercicio del poder político y el papel del Estado frente a la sociedad. Esto sobre el convencimiento que tal método de diferenciación fortalece a la democracia en su conjunto, pues impide que las agrupaciones políticas resulten cooptadas por intereses subjetivos, desligados de dichas plataformas y programas. En suma, lo que se busca es lograr un sistema político maduro, que funde su dinámica partidista en la contraposición y competencia entre las distintas concepción de lo público que confluyen en la sociedad, y no en la obtención del favor del elector mediante prácticas clientelistas o de coacción.

Estas premisas justifican plenamente la constitucionalidad de la extensión de los deberes propios de la prohibición de doble militancia a los directivos de partidos y movimientos políticos. De acuerdo con la Constitución, estos dignatarios cumplen un papel central en tales organizaciones, en tanto actúan en su nombre y, por ende, *(i)* son responsables del aval de sus candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular (Art. 108, inc. 3); y *(ii)* son, en consecuencia, susceptibles de sanción de aquellos apoyos que se realicen en contravención de las reglas constitucionales, en especial aquellas que proscriben avalar candidatos condenados por determinados delitos. Sería un contrasentido afirmar, de un lado, que a los directivos de las agrupaciones políticas se les adscriben esas importantes responsabilidades y, del otro, que no están sometidos a la disciplina de partidos. Por ende, la decisión del legislador estatutario se encuentra ajustada al ordenamiento superior.

Artículo 3. Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos.

24. El artículo 3º del Proyecto de Ley estipula la creación del Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos. El precepto confiere al Consejo Nacional Electoral – CNE, la competencia para llevar ese registro en el cual los representantes legales de las agrupaciones políticas deberán consignar la información relacionada con las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con su plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus afiliados. El registro de esta información será autorizada por el CNE, previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento dispuestos en la Constitución, la ley y los estatutos correspondientes.

Previsiones de esta naturaleza, salvo el asunto relacionado con el registro de afiliados, no presentan mayores debates en cuanto a su constitucionalidad. De un lado, la Corte encuentra que la función de registro está estrechamente relacionada con las funciones que la Carta Política confiere al CNE. En los términos del artículo 265 C.P., el Consejo tiene la función general de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos. En desarrollo de esa previsión general, la misma normativa prevé que el CNE tiene la competencia para *(i)* velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos; *(ii)* distribuir los aportes que establezca la ley para el financiamiento de campañas electorales; *(iii)* reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos; *(iv)* reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado; *(v)* colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de sus decisiones y la escogencia de sus candidatos; y *(vi)* decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena

prueba de que aquellos están incursos en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley.

La decisión del legislador estatutario de fijar un registro en las condiciones anotadas, permite que el CNE ejerza sus funciones constitucionales, al contar con la información mínima necesaria para adelantar las competencias descritas. Por ende, el registro analizado se limita a fijar un instrumento técnico para el cumplimiento de una potestad de origen constitucional, lo que justifica su exequibilidad. Además, permite garantizar principios constitucionales de significativa importancia, como la publicidad de los actos y la transparencia. Esta conclusión fue, a su vez, reafirmada por la jurisprudencia constitucional al indicar, en la sentencia C-089/94, que *"*[e]*l segundo inciso del artículo 7 del proyecto, regula la inscripción ante el Consejo Nacional Electoral de los nombres de las autoridades y dignatarios que los partidos y movimientos designen o elijan. El sistema de registro que la norma instituye garantiza la seguridad jurídica y la publicidad acerca de los actos de designación así como de las personas que ocupan posiciones administrativas y directivas en los partidos y movimientos políticos. No cabe duda de que la norma es indispensable para el debido funcionamiento y organización de los partidos y movimientos y, de otra parte, describe una tarea que la ley puede atribuir al Consejo Nacional Electoral (CP art. 265-12)".*

El parágrafo del artículo 3º contiene dos reglas que se avienen a la Constitución. La primera, reitera la fórmula prevista en el inciso primero del artículo 108 C.P., según la cual los grupos significativos de ciudadanos que cumplan las condiciones previstas en dicha norma constitucional, podrán organizarse como partidos o movimientos políticos y adquirir personería jurídica. En ese caso, de acuerdo con la segunda regla del precepto estatutario, deberán presentar la misma documentación exigida para la inscripción de partidos y movimientos, a fin de ser incorporados al registro. Ambas previsiones son apenas desarrollos necesarios de la exigencia del Registro, respecto de los grupos significativos de ciudadanos, por lo que no ameritan mayor análisis en cuanto a su constitucionalidad.

25. La norma objeto de estudio plantea, en criterio de uno de los intervinientes, un problema jurídico constitucional que la Sala considera pertinente asumir de forma separada. Para el interviniente, la Corte está compelida a declarar que la constitucionalidad del registro de afiliados a los partidos y movimientos políticos debe condicionarse a que esta se haga de manera libre y voluntaria, y que a su vez, se someta a la vigencia del derecho al hábeas data, puesto que en su criterio se trata de datos personales "sensibles", que deben tener carácter reservado. En caso contrario, el interviniente considera que el registro de afiliados sería adverso a la garantía de no discriminación por la opción política, al derecho a la intimidad personal, a la libre asociación, la vez que expondría a las personas inscritas a amenazas respecto de su vida e integridad personal, puesto que la afiliación

partidista suele ser motivo de ataques por parte de actores armados ilegales, especialmente en el ámbito local.

Para resolver esta problemática, la Corte debe partir de la delimitación acerca de las reglas fijadas por el legislador estatutario en materia de registro de afiliados a partidos y movimientos políticos, para luego determinar si el condicionamiento planteado por el interviniente es necesario para avalar la constitucionalidad de tales preceptos.

En cuanto a lo primero, se tiene que el artículo 3º prevé que dentro el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos, se incluirá el registro de los afiliados de dichas agrupaciones. Sin embargo, esta previsión no puede analizarse de manera aislada, sino que debe integrarse con lo previsto en el inciso primero del artículo 2º del Proyecto de Ley, el cual señala que la militancia o pertenencia a un partido o movimiento político se comprobará mediante la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto, el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

Conforme a estas reglas, se tiene que el registro de afiliados se conforma a través de la inscripción que el ciudadano realice ante la respectiva agrupación, la cual se remitirá, a su vez, al Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos. Estas actividades, a su vez, estarán sujetas a las normas existentes en materia de protección de datos personales. Esta comprobación permite resolver uno de los interrogantes planteados por el interviniente. De las normas analizadas se concluye claramente que la afiliación a los partidos y movimientos políticos está sujeta a la voluntad del ciudadano, pues ello se infiere del artículo 2º del Proyecto, en cuanto prevé que la inscripción correspondiente debe hacerla el interesado. En ese sentido, se encuentra preservado el derecho político contenido en el artículo 40-3 C.P., tanto en su faceta positiva de hacer parte libremente de partidos y movimientos políticos, como en su ámbito negativo, consistente en la libertad de apartarse u optar por no integrar tales agrupaciones.

26. Análisis diferente requiere el asunto relativo a la naturaleza y grado de protección de la información personal recopilada en el registro de afiliados. Debe partirse de considerar que el dato acerca de la filiación partidista tiene especial protección constitucional, en tanto *(i)* el artículo 13 C.P. dispone como uno de los criterios prohibidos de discriminación la opinión política o filosófica, lo que presupone que la circulación del dato personal sobre la adscripción partidista podría servir de base para discriminar, lo que involucra la necesidad de imponer restricciones y límites a este acto de distribución del dato; y *(ii)* el artículo 18 C.P. incorpora dentro del derecho fundamental a la libertad de conciencia la garantía de que ninguna persona puede ser compelida a revelar sus creencias, lo que de suyo incorpora restricciones particulares sobre la transmisión del dato personal sobre la filiación partidista.

Las limitaciones a la circulación y a los usos de la información personal sobre filiación partidista han sido ejemplificadas por la jurisprudencia constitucional. Así, en la sentencia C-230A/08, se indicó que una de esas limitaciones consistía que en el dato sobre filiación partidista no podía servir como criterio para la selección y permanencia en el empleo público. Al respecto, se indicó que *"…*[c]*iertamente la persona tiene derecho a no revelar cuál es su posición política y a mantener el secreto de su voto, cuya garantía no se limita a las cautelas o medidas dispuestas para proteger al ciudadano en el acto mismo de emitir el voto, sino que se proyecta después de ese momento, entre otras razones, porque, como quedó anotado, los derechos de participación política tienen evidentes conexiones con otros derechos y libertades que contribuyen a proteger la libertad de opción propia de la política. Es el caso, por ejemplo, de la libertad de conciencia que, según el artículo 18 de la Constitución, prohíbe que se moleste a otro "por razón de sus convicciones o creencias", que sea compelido a revelarlas o que se le obligue "a actuar contra su conciencia" e incluso del derecho a la intimidad personal que, conforme al artículo 15 superior, el Estado debe respetar y hacer respetar. || Todos estos derechos resultan violados por la preceptiva demandada, pues si la condición de acceso al desempeño de un cargo o de una función consiste en tener determinada filiación política, no hay manera de acceder a la función pública distinta a tener una filiación y a revelarla, lo cual, además, comporta la violación del derecho a la igualdad en la media en que se le confiere una injustificada ventaja a los afiliados a partidos, movimientos o agrupaciones políticas respecto de los ciudadanos no afiliados o sin filiación política conocida, quienes, a causa de su posición independiente, no tienen posibilidad de acceder y, si tuvieran posibilidad de acceder, tampoco tendrían asegurado el mismo punto de partida, por lo cual no habría igualdad en las condiciones de acceso".*

De lo anterior sigue un interrogante: ¿de la proscripción constitucional de obligar a revelar la orientación política de los ciudadanos y de utilizar esa información para prodigar tratamientos diferenciados en razón de dicha opción, se sigue, como lo considera uno de los intervinientes, que esa información tiene naturaleza reservada? Para la Corte, la respuesta es parcialmente negativa, en tanto la índole de la limitación en la circulación del dato personal sobre la adscripción partidista, está intrínsecamente relacionada con la naturaleza del vínculo entre el ciudadano y el partido o movimiento correspondiente.

La jurisprudencia constitucional distingue entre distintos modos de vinculación entre los ciudadanos y los partidos y movimientos políticos[90]. De un lado están los ciudadanos votantes, titulares de derechos políticos y quienes frente al sistema de partidos se encuadran exclusivamente en el ejercicio del derecho al sufragio. De otro, están los miembros de partidos o movimientos, también denominados militantes, quienes hacen parte de la estructura institucional de esas agrupaciones y, por ende, están cobijados por

[90] Corte Constitucional, Sentencias C-342/06 y C-303/10.

algunos de los derechos y deberes que las normas estatutarias internas le imponen, en especial la posibilidad de participar en sus mecanismos democráticos internos. Finalmente, están los integrantes de los partidos o movimientos, quienes además de pertenecer a la agrupación política, ejercen cargos de elección popular, bien sea uninominales o corporativos, con el aval de la agrupación política. Estos ciudadanos están vinculados jurídicamente tanto con la totalidad de las normas estatutarias del partido, como con los preceptos constitucionales y legales que establecen las distintas esferas de la disciplina de partidos, en especial el régimen de bancadas, aplicables a los integrantes de corporaciones públicas.

Aunque no existe en la actualidad una legislación estatutaria en materia de protección de datos personales, salvo en el caso de la información relacionada con el cálculo del riesgo crediticio[91], la jurisprudencia constitucional tiene un grupo de reglas suficientemente decantadas acerca de la tipología de datos, en razón de la intensidad de la restricción de su circulación. Así, como se explicó en la sentencia C-1011/08, existe información pública, semiprivada, privada y reservada. La información pública es aquella que puede ser obtenida sin reserva alguna, entre ella los documentos públicos, habida cuenta el mandato previsto en el artículo 74 C.P. Otros ejemplos se encuentran en las providencias judiciales, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Esta información, como lo indica el precedente analizado, puede ser adquirida por cualquier persona, sin necesidad de autorización alguna para ello.

La información semiprivada es aquel dato personal o impersonal que, al no pertenecer a la categoría de información pública, sí requiere de algún grado de limitación para su acceso, incorporación a bases de datos y divulgación. Por ende, se trata de información que sólo puede accederse por orden de autoridad judicial o administrativa y para los fines propios de sus funciones, o a través del cumplimiento de los principios de administración de datos personales antes analizados.

La información privada es aquella que se encuentra en el ámbito propio del sujeto concernido y, por ende, sólo puede accederse por orden de autoridad judicial competente y en ejercicio de sus funciones. Entre dicha información se encuentran los libros de los comerciantes, los documentos privados, las historias clínicas, los datos obtenidos en razón a la inspección de domicilio o luego de la práctica de pruebas en procesos penales sujetas a reserva, entre otros.

Por último, se encuentra la información reservada, eso es, aquella que sólo interesa al titular en razón a que está estrechamente relacionada con la protección de sus derechos a la dignidad humana, la intimidad y la libertad; como es el caso de los datos sobre la preferencia sexual de las personas, su

[91] Ley 1266 de 2008. El análisis de constitucionalidad de esta legislación estatutaria fue realizado por la Corte en la sentencia C-1011/08, ya citada.

credo ideológico o político, su información genética, sus hábitos, etc. Estos datos, que han sido agrupados por la jurisprudencia bajo la categoría de "información sensible"[92], no son susceptibles de acceso por parte de terceros.

27. Para la Corte, el actual régimen constitucional de partidos y movimientos políticos tiene como uno de sus rasgos característicos la necesidad de identificación y diferenciación ideológica, como requisito necesario para que los ciudadanos estén en la libertad de elegir entre distintos programas políticos y plataformas ideológicas. Esto, como se ha insistido en la presente sentencia, desde la perspectiva del predominio de la adscripción programática, opuesta a las prácticas personalistas, clientelistas o de coacción.

Este rasgo constitucional del sistema de partidos tiene consecuencias particulares en lo que se refiere al grado de circulación admisible del dato personal sobre la pertenencia a un partido o movimiento político. De tal modo, en lo que respecta a los *integrantes* de las agrupaciones políticas, esto es, quienes ejercen cargos de elección popular, el dato personal en comento es esencialmente público, pues ello es imprescindible para, entre otros asuntos, *(i)* ejercer control político y ciudadano acerca de su disciplina frente a los planes y programas del partido o movimiento; *(ii)* evaluar el grado de cumplimiento del régimen de bancadas; *(iii)* determinar en qué casos se infringe la prohibición de doble militancia y, en general; *(iv)* predicar las consecuencias jurídicas que la Constitución y la ley prevén respecto de los candidatos elegidos por un partido o movimiento político. En ese orden de ideas, cualquier persona, natural o jurídica, puede requerir la información personal sobre la determinación de la filiación partidista de los citados integrantes.

Caso distinto sucede en relación con los miembros de los partidos y movimientos políticos. En este evento, se trata de información semiprivada, pues la misma tiene circulación restringida, que solo puede ser recabada por orden de autoridad judicial o administrativa, como es el caso del CNE, y su uso se restringe a las finalidades propias de la actividad representativa y electoral, relacionadas con la elección de dignatarios y candidatos mediante el sistema de consultas partidistas, la participación en los aspectos institucionales y de definición de agendas de acción política de las agrupaciones, etc. La Sala advierte que, para las finalidades propuestas, la circulación restringida de la información personal sobre la adscripción partidista es imprescindible para el adecuado funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. Debe insistirse en que la circulación del dato personal en este caso se restringe, única y exclusivamente, a las finalidades relacionadas con la actividad propia de los partidos y movimientos políticos, proscribiéndose con ello usos u objetivos diferentes, en especial aquellos que sirvan de discriminación injustificada en razón del credo político.

---

[92] Corte Constitucional, Sentencias SU-082/95 y T-307/99.

En cambio, frente a los *ciudadanos – votantes*, el dato personal sobre la filiación a un partido o movimiento político es información reservada. En tanto estos ciudadanos no hacen parte de la organización de partidos o movimientos, están protegidos por las garantías propias del sufragio libre y de la libertad de conciencia. Esto implica que la información personal sobre su adscripción partidista no será susceptible de ninguna modalidad de circulación, pues ello significaría desconocer la prohibición constitucional de compeler a hacer público el credo político (Art. 18 C.P.).

Finalmente, no puede perderse de vista que para el caso analizado, tanto los partidos y movimientos políticos, como el Consejo Nacional Electoral, tienen la naturaleza de fuentes, usuarios y administradores de datos personales relativos a la filiación política. Por ende, están obligados a garantizar, respecto de los titulares de esa información, los principios propios del derecho constitucional al hábeas data, los cuales han sido descritos por la jurisprudencia constitucional del modo siguiente:

> "De acuerdo con el **principio de libertad**, las actividades de registro y divulgación de los datos personales sólo pueden ejercerse con el consentimiento libre, previo y expreso del titular de esa información, esto es, el sujeto concernido. Así, esos datos no podrán ser obtenidos o divulgados sin esa previa autorización, o en ausencia de mandato legal o judicial que releve de ese consentimiento.
>
> El **principio de necesidad** implica que la información personal concernida debe ser aquella estrictamente necesaria para el cumplimiento de los fines de la base de datos. Esta previsión trae como consecuencia que se encuentre prohibido el registro y divulgación de datos que no guarden una relación estrecha con el objetivo de la base de datos. Adicionalmente y de manera lógica, el principio de necesidad también contrae la obligación que cada base de datos identifique de manera clara, expresa y suficiente, cuál es el propósito de la recolección y tratamiento de la información personal.
>
> Según el **principio de veracidad**, los datos personales deben corresponder a situaciones reales, lo que impone la prohibición de recopilar, procesar y circular información falsa, errónea o equívoca.
>
> El **principio de integridad** impone la obligación a las fuentes de información y a los operadores de suministrar y recopilar datos personales completos, de tal forma que está prohibido el registro y divulgación de información parcial, incompleta o fraccionada. El alcance de este principio, salvo casos excepcionales, no debe entenderse de modo tal que faculte la constitución de sistemas de información que, a través de una única base de datos pueda compilar datos que, sin valerse de otras bases de datos, permitan realizar un perfil completo de las personas.

De acuerdo con el principio de integridad, las actividades de acopio, procesamiento y divulgación de la información personal deben obedecer a un fin constitucionalmente legítimo y que, a su vez, debe ser definido de forma clara, suficiente y previa. Esto implica que quede prohibida *(i)* la recopilación de información personal sin que se establezca el objetivo de su incorporación a la base de datos; y *(ii)* la recolección, procesamiento y divulgación de información personal para un propósito diferente al inicialmente previsto y autorizado por el titular del dato.

De conformidad con el **principio de utilidad**, las actividades de acopio, procesamiento e información de datos personales deben cumplir una función determinada, acorde con el ejercicio legítimo de la administración de los mismos. En consecuencia, queda proscrita la divulgación de datos que, al carecer de función, no obedezca a una utilidad clara y suficientemente determinable.

El **principio de circulación** implica que las actividades de recolección, procesamiento y divulgación de información personal estén sometidas a los límites específicos determinados por el objeto de la base de datos, por la autorización del titular y por el principio de finalidad. Por lo tanto, queda prohibida la divulgación indiscriminada de datos personales.

Según el **principio de incorporación**, en los casos en que la recolección de información personal en bases de datos signifique situaciones ventajosas para su titular, el operador de la base estará obligado a incorporarlos, si el titular reúne los requisitos que el orden jurídico exija para tales efectos. Por ende, está prohibida la negativa injustificada a la incorporación de datos personales de dicho carácter.

El **principio de caducidad** estipula que la información desfavorable del titular debe ser retirada de las bases de datos, de forma definitiva, con base en criterios de razonabilidad y oportunidad. En consecuencia, se prohíbe la conservación indefinida de datos personales, después que hayan desaparecido las causas que justificaron su acopio y administración.

De acuerdo con el **principio de individualidad**, los operadores deben mantener separadas las bases de datos que se encuentren bajo su administración, de manera que está prohibida la conducta que tenga por objeto facilitar el cruce de datos a partir de la acumulación de informaciones provenientes de diferentes bases de datos.

Finalmente, la misma doctrina ha planteado que la fijación de estos principios no es incompatible con la posibilidad que se prediquen, a partir de normas constitucionales y legales, otros deberes a los titulares, fuentes, administradores y usuarios de la información

> personal, como es el caso de una obligación de diligencia y seguridad en el manejo de los datos personales y la obligación de indemnizar por los perjuicios causados en razón de las actuaciones u omisiones que violen los requisitos para la información personal antes enunciados"[93] (Negrillas no originales).

28. Trasladados estos argumentos al análisis de la normatividad estatutaria, se tiene que la previsión del legislador estatutario contenida en el inciso primero del artículo 2º del Proyecto, conforme a la cual el registro de afiliados de los partidos y movimientos políticos debe realizarse conforme a las leyes existentes en materia de datos, debe entenderse con sujeción a los principios constitucionales derivados del derecho al hábeas data, antes explicados. En consecuencia, la Sala considera necesario condicionar la exequibilidad de dicha disposición en ese sentido, con el fin de excluir del ordenamiento jurídico una interpretación contraria, que excluya al mencionado registro de la satisfacción de tales principios. De forma análoga, también debe concluirse que la potestad que el artículo 3º del Proyecto de Ley confiere al CNE para administrar, dentro del Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos, el registro de afiliados a partidos y movimientos, está sujeta a la garantía de los principios descritos.

En consecuencia, con el objeto de garantizar la eficacia del derecho al hábeas data al presente escenario, la Sala *(i)* condicionará la exequibilidad del artículo 2º del Proyecto de Ley, en el entendido que la administración de datos personales sobre filiación partidista que realizan los partidos y movimientos políticos debe sujetarse a los principios propios del derecho fundamental al hábeas data, de acuerdo con lo explicado en esta sentencia; y *(ii)* declarará la exequibilidad condicionada del artículo 3º del Proyecto de Ley, en el entendido que la administración que realiza el Consejo Nacional Electoral del registro de afiliados de partidos y movimientos políticos, deberá sujetarse a los principios derivados del derecho fundamental al hábeas data, en los términos expresados en este fallo.

Artículo 4. Contenido de los estatutos.

29. El artículo 4º del Proyecto de Ley determina que los partidos y movimientos políticos deberán contar con estatutos, los cuales contarán con los principios señalados en la Constitución y la ley. A partir de esta premisa, determina los contenidos mínimos que deben prever los estatutos.

La Corte encuentra en la formulación de la norma citada dos aspectos particulares que dilucidan su constitucionalidad. En primer lugar y como se explicará a continuación, buena parte de los asuntos que regula el precepto son reiteraciones de cláusulas concretas previstas en el capítulo 2 del título IV de la Constitución. En segundo término, la técnica legislativa utilizada por la disposición es esencialmente indicativa, puesto que en la mayoría de casos se

[93] Corte Constitucional, sentencia C-1011/08.

limita a prever las materias que deben ser reguladas por los estatutos, más no hacen referencias específicas y particulares acerca de las mismas, lo que salvaguarda *prima facie* el grado de autonomía que la Constitución reconoce a partidos y movimientos. Sobre el particular debe reiterarse que bajo el actual régimen constitucional, la cláusula de libertad organizativa de las agrupaciones políticas ha sido remplazada por la definición, por parte de la Carta Política, de previsiones particulares sobre la organización, estructura y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de cara a la necesidad de asegurar su fortalecimiento y representatividad democrática.

29.1. El inciso primero del artículo 107 C.P. prevé la garantía de todos los ciudadanos de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, al igual que la libertad de afiliarse a ellos y a retirarse. Esto justifica que el legislador estatutario determine que los estatutos deban contener previsiones sobre *(i)* la identificación del partido y movimiento, a fin de hacerlo identificable y diferenciable, aspectos cuya constitucionalidad ha sido avalada en decisiones anteriores de la Corte[94]; *(ii)* las reglas sobre pertenencia, afiliación y retiro, así como los derechos y deberes de los miembros. A este respecto y en consideración a lo expresado por uno de los intervinientes, es evidente que estas reglas deban estar supeditadas a la

---

[94] Acerca de la constitucionalidad de las previsiones estatutarias sobre signos distintivos de los partidos y movimientos políticos, la sentencia C-089/94 señaló lo siguiente:
"El ejercicio de la actividad política y la acción proselitista hacen necesario que las organizaciones se identifiquen no sólo ideológicamente sino también asociando su presencia a ciertos símbolos, denominaciones, formas y emblemas que contribuyen a proyectar su imagen. || Estos instrumentos de recordación se integran como piezas importantes en el lenguaje y comunicación de masas. Su sistemática utilización en los diferentes eventos políticos, convierte este instrumental en verdadero bien intangible del partido cuyo valor de uso en el escenario político demanda su empleo exclusivo por parte de la organización que lo ha creado y se sirve de él en la contienda política, amén de que resulta decisivo para su propia cohesión y disciplina internas. Adicionalmente, la sana competencia que debe presidir la lucha política, la lealtad y la buena fe de los actores que en ella participan, requieren que se proscriban las prácticas en cuya virtud una formación política pretenda presentarse ante el electorado o en cualquier foro usufructuando la simbología de otra organización o de la nación. Esta manipulación, de otra parte, puede inducir a confusión al ciudadano desprevenido y hacer que se equivoque en la adopción de sus decisiones. No se descarta que en estas circunstancias puede verse incluso comprometido el libre derecho al sufragio. Lo expuesto es suficiente para concluir que las anteriores disposiciones - salvo las que a continuación se analizan - bien podían dictarse al abrigo de la atribución que la Constitución confiere al Congreso, pues ellas guardan estrecha relación con la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. || La vida democrática se enriquece en la medida en que los partidos y movimientos expongan e intercambien libremente ideas y programas. Las denominaciones alusivas a personas o países, ya sea en un sentido apologético o crítico, pueden contaminar el debate político con personalismos indeseables o alimentar sentimientos de adhesión o repudio frente a otros países y traer como secuela el peligro de confrontaciones internas o el deterioro de las relaciones internacionales. No obstante, ese riesgo que se avizora puede igualmente derivarse de la acción política de las organizaciones portadoras de denominaciones neutrales y obedecer a variadas causas extra-partidistas, independientes de la denominación de los partidos y movimientos. En todo caso, la limitación que la ley introduce, lesiona la libertad que tienen las personas para fundar partidos y movimientos y divulgar sus ideas y programas sin limitación alguna (CP art. 40-3) - el nombre es quizá la forma más efectiva de hacerlo - y, de otra parte, como restricción carece de justificación en cuanto se pretenda con ella corregir una aparente disfuncionalidad de los partidos y movimientos incapaz por sí sola de afectar objetivamente el funcionamiento de la democracia. En todo caso, sin necesidad de recurrir a la presunción de la mala fe - que presupone la torticera y maliciosa utilización de un cierto nombre -, si un partido o movimiento de hecho perturba gravemente la convivencia pacífica o pone en peligro la independencia e integridad nacionales, dado que ello implica incumplimiento de sus deberes, puede verse expuesto a la condigna sanción. || El inciso final del artículo 5, así como las expresiones "color" y colores" del inciso primero, serán igualmente declaradas inexequibles. El número limitado de colores y su propia naturaleza, no autorizan, por fuera de su utilización creativa, su titularidad o monopolio por parte de un movimiento o partido, sin afectar el principio de igualdad".

libertad del ciudadano de pertenecer o no a las agrupaciones políticas, de modo que la regulación de esa materia no puede compelir a la pertenencia o retiro de las mismas; *(iii)* reglas que desarrollen los deberes a cargo de los partidos y movimientos políticos; *(iv)* reglas sobre disolución, fusión con otros partidos o movimientos. Por lo tanto, los numerales 1, 2, 17 y 18 del artículo 2º del Proyecto de Ley se avienen a la Constitución.

29.2. El artículo 107 C.P. fija distintas disposiciones que prescriben la obligación de partidos y movimientos de contar con herramientas para la democratización interna y la disciplina de sus miembros e integrantes. Así, se determina que *(i)* los partidos se organizarán democráticamente y bajo los principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género, al igual que el deber de presentar y divulgar sus programas políticos; *(ii)* la posibilidad de que las agrupaciones políticas hagan uso de las consultas populares, internas o interpartidistas, a fin de adoptar decisiones sobre sí o para la escogencia de candidatos; y *(iii)* el deber de los directivos de los partidos y movimientos de propiciar procesos de democratización interna y de fortalecimiento del régimen de bancadas.

Estas disposiciones justifican, en criterio de la Corte, lo previsto en los numerales 7, 10, y 11, que refieren a la necesidad de que los estatutos de partidos y movimientos contengan normas sobre la regulación interna del régimen de bancadas en las corporaciones públicas, la postulación de candidatos mediante mecanismos democráticos y con el deber de garantizar la igualdad de género, y reglas sobre consultas para la selección de candidatos y la toma de decisiones sobre su organización o la reforma de sus estatutos. Ello en el entendido que está plenamente justificado que el legislador estatutario prescriba dentro de los contenidos mínimos de los estatutos de partidos y movimientos políticos, asuntos que la Constitución incorpora en el ámbito de competencia de regulación de esas agrupaciones.

29.3. La norma superior en comento, como consecuencia de la reformas incorporadas por el Acto Legislativo 1 de 2009, hace referencia expresa al régimen de responsabilidad y sanciones de los partidos y movimientos políticos, al igual que de sus directivos. Señala, en ese sentido, que *(i)* estas agrupaciones deben responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como por avalar a candidatos que hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo, por los delitos indicados en el precepto constitucional; *(ii)* los partidos y movimientos también responderán por avalar candidatos no elegidos, cuando estos hubieren sido o fueren condenados durante el periodo del cargo público al cual se candidatizó, por los delitos previstos en dicha normativa; y *(iii)* los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere personería jurídica, también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

Adicionalmente, el artículo 108 C.P. difiere a los estatutos internos de partidos y movimientos la regulación de su régimen disciplinario interno, junto con la definición de los asuntos de conciencia respeto de los cuales no se aplicará ese régimen. En este caso, la prescripción constitucional señala que los estatutos pueden imponer sanciones frente a la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, la cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del elegido, durante el periodo de su mandato. A esta regla se suma la previsión que determina como causal de pérdida de personería jurídica de partidos y movimientos políticos, el omitir *"celebrar al menos cada dos años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de la decisiones más importantes de la organización política".*

A partir de ese régimen de responsabilidad, de naturaleza constitucional, resulta admisible que el legislador estatutario determine que los estatutos de los partidos y movimientos contengan estipulaciones sobre la titularidad y el procedimiento para la imposición de sanciones por el incumplimiento de los deberes y obligaciones propias del partido o movimiento, bien que hayan sido definidas por la Constitución o la ley, como aquellas que contengan tales reglamentaciones internas, en este último caso a condición que no se contrapongan al régimen constitucional y legal, o sean de competencia de otras autoridades judiciales o electorales. En ese orden de ideas, son exequibles las disposiciones contenidas en el artículo 4º del Proyecto de Ley que disponen como contenidos mínimos de dichos estatutos, de acuerdo con los numerales 3, 4, 5, 6, 8, 9 y 12, que regulan *(i)* la definición de las autoridades, órganos de dirección, gobierno, y administración, y reglas para su designación y remoción; *(ii)* las reglas de convocatoria para las convenciones del partido o movimiento; *(iii)* la determinación y reglas de nombramiento y remoción de los órganos de control de la agrupación política, entre ellas del Consejo de Control Ético y el Veedor; *(iv)* los deberes de los directivos, entre ellos el de propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas; *(v)* los mecanismos para la impugnación de la decisiones de los órganos de dirección, gobierno, administración y control; *(vi)* el Código de Ética del partido o movimiento, desarrollado conforme con los principios de moralidad y debido proceso, y destinado a fijar los procedimientos aplicables por su infracción; y *(vii)* el régimen disciplinario interno, que adopte mecanismos para sancionar la doble militancia y la separación del cargo de los directivos que no desempeñen sus funciones de acuerdo con la Constitución, la ley y los estatutos.

29.4. Por último, la Corte considera pertinente precisar que la exequibilidad de normas como las planteadas, que obligan a los partidos y movimientos políticos a prever reglamentaciones internas que impongan deberes, obligaciones de contenido ético y sanciones correlativas por su incumplimiento, ha sido avalada por la jurisprudencia constitucional, incluso en el periodo previo a las reformas al régimen de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos, que dieron lugar al cambio cualitativo en el que se ha insistido en este fallo. Sobre el particular, la

sentencia C-089/94, al analizar estipulaciones estatutarias de similar naturaleza, señaló que *"*[l]*a exigencia impuesta por la ley a los partidos políticos de adoptar un código de ética, y de establecer un tribunal interno para que vele por su cumplimiento, son disposiciones normativas que relievan la íntima relación existente entre derecho, política y moral.* (…) *Existe una relación necesaria entre las decisiones jurídicas y las valoraciones morales. La aplicación del derecho se orienta a fines ético- sociales, por lo que los juicios de valor que realiza el intérprete del derecho son moralmente relevantes. || La exigencia legal de un código de ética no es más que la demostración de la importancia que, para la actividad política y para la conformación del poder político, revisten ciertos comportamientos o conductas. En materia política, y por voluntad del Legislador, la moral ha dejado así de estar relegada al plano individual, para convertirse en un elemento esencial de la vida institucional, de los partidos y movimientos políticos y del fortalecimiento de la democracia".*

En ese orden de ideas, si bajo la vigencia de reglas constitucionales que predicaban la libertad organizativa de los partidos y movimientos políticos, las reglas analizadas encontraban justificación suficiente, mucho más bajo el actual régimen, que permite mayores niveles de regulación estatal sobre la organización y funcionamiento de las organizaciones políticas.

29.5. El artículo 110 C.P. determina las reglas sobre la financiación estatal de los grupos políticos y de sus campañas electorales. Dentro de esas disposiciones está el deber de los partidos y movimientos políticos de rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos. Igualmente, se prevé la prohibición que las agrupaciones políticas reciban financiación para campañas electorales de personas naturales o jurídicas extranjeras, o que tenga fines "antidemocráticos o atentatorios del orden público".

La premisa que subyace a prescripciones de esta naturaleza, como otras contenidas en la norma constitucional mencionada, es que los partidos y movimientos políticos son responsables del uso adecuado y transparente de la financiación estatal y privada que reciban. Por ende, se aviene a la Carta Política lo dispuesto por el legislador estatutario en los numerales 13, 14 y 15 del artículo 4º del Proyecto de Ley. Ello en tanto se trata de contenidos mínimos de los estatutos que tienden a permitir el control y vigilancia de la citada financiación, no solo respecto del origen e ingreso de los recursos, sino también en su correcta inversión.

29.6. De manera similar, la previsión contenida en el artículo 4-16 de la iniciativa, relativa a la obligación de que los estatutos de partidos y movimientos fijen reglas sobre la utilización de espacios institucionales en los medios de comunicación para la divulgación política, es corolario de lo estipulado en el artículo 111 C.P., que reconoce esa participación mediática a favor de las agrupaciones políticas. Con todo, no debe perderse de vista que la regulación que sobre este tópico prevean los estatutos estará sujeta a lo

dispuesto por el legislador, en razón de la reserva de ley fijada por el citado precepto constitucional.

Por último, el parágrafo del artículo 4º del Proyecto toma la forma de una regla de transición, destinada a que los partidos y movimientos adecúen sus estatutos a la nueva normatividad estatutaria. Disposiciones de este carácter se insertan dentro de la competencia legislativa para definir los efectos de las leyes en el tiempo, sin que presenten ninguna contradicción con el texto constitucional.

Capítulo II. De las consultas como mecanismo de participación democrática interna

30. El capítulo II del Proyecto de Ley prevé tres artículos, destinados a regular las consultas de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos.

De manera preliminar al estudio sobre la constitucionalidad de esas disposiciones, debe la Sala advertir que la realización de consultas internas y populares son instrumentos imprescindibles para el fortalecimiento de las agrupaciones políticas, en los términos explicados en esta providencia. La consecución democrática de las decisiones internas de dichas agrupaciones, al igual que la designación de sus candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, se aseguran mediante la convocatoria a los ciudadanos y, en especial, a los miembros del grupo político, con el fin de que expresen sus preferencias. Esto resulta especialmente importante bajo el actual régimen constitucional en materia electoral, que otorga a los partidos y movimientos la posibilidad de presentarse a las elecciones a través de listas únicas cerradas, cuya composición debe reflejar tales prácticas democráticas.

A su vez, las consultas de las agrupaciones políticas son consecuencia del carácter expansivo de la democracia. En efecto, ese principio constitucional no se agota en acto del sufragio, sino que debe extenderse a diversos entornos de la vida social y política de la Nación. En el caso planteado, resulta evidente que uno de los campos donde la práctica democrática debe imperar es en la actividad interna de las agrupaciones políticas, precisamente por el papel nodal que cumplen en el funcionamiento y vigencia de la representación política de la soberanía popular.

Además, la existencia de consultas en las agrupaciones políticas satisface dos principios también medulares para el Estado Constitucional: la participación efectiva y el pluralismo. Lo primero, puesto que las consultas son, ante todo, mecanismos en que los ciudadanos expresan sus preferencias acerca de las decisiones más importantes del partido o movimiento, lo que involucra la participación de los interesados en las decisiones que los afectan. Las consultas, en ese sentido, facilitan que los ciudadanos incidan en que dichas decisiones sean compatibles con el programa y plan de acción política de la agrupación. Lo segundo, en tanto las consultas, aunque están basadas en la

regla de mayoría, permiten que las minorías expresen sus posiciones de manera mucho más efectiva que en esquemas no democráticos, que han imperado en la práctica partidista nacional, en donde las decisiones en comento suelen ser adoptadas de espaldas a los militantes y por parte de órganos directivos no necesariamente representativos de las distintas corrientes ideológicas que integran la agrupación política. Esta visión conlleva, de acuerdo con autores comúnmente aceptados en ciencia política, una lógica de igualdad política que precede a la vigencia de la práctica democrática. Así, como lo expresa Dahl, *"…si los miembros de un grupo creen que todos están calificados más o menos igual para participar de las decisiones colectivas, hay buenos chances de que lleguen a gobernarse a través de alguna especie de proceso democrático. No estoy en condiciones de afirmar cómo podría llegar a prevalecer una creencia tal en un grupo, pero en ciertos lugares y épocas se han dado tres circunstancias que favorecieron la creencia en el proceso democrático. En primer lugar, ciertos individuos constituyen un grupo o asociación bien definida. Segundo, ese grupo es relativamente independiente del control externo –o sus miembros creen que pueden llegar a adquirir esa independencia-. Por último, los miembros del grupo perciben que están todos más o menos igualmente capacitados para gobernar, al menos de una manera rudimentaria. Este último aspecto de sus creencias podría describirse, más específica y algo más abstractamente, del siguiente modo: los miembros creen que ninguno de ellos, y ninguna minoría entre ellos, está mejor capacitado o capacitada, tan definidamente que a esa o a esas personas deba permitírseles gobernar sobre todo el resto de la asociación; por el contrario, piensan que todos están igualmente calificados para participar en pie de igualdad en el proceso de gobierno de la asociación"*[95].

31. La trascendencia que tienen las consultas desde la perspectiva constitucional, lleva a que las enmiendas de 2003 y 2009 hayan consagrado reconocimiento superior a tales mecanismos. Así, el inciso cuarto del artículo 107 C.P. prescribe que para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, los partidos y movimientos políticos podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos y en la ley.

A su vez, el inciso tercero *ejusdem* indica que en el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Del mismo modo, agrega dos reglas particulares sobre *(i)* la prohibición para que quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, pueda inscribirse por otro en el mismo proceso electoral; y *(ii)* la obligatoriedad del resultado de las consultas. De forma correlativa, el artículo 265-11 C.P. confiere al Consejo Nacional Electoral la atribución de colaborar para la realización de consultas

[95] DAHL. Robert A. (1992) *La democracia y sus críticos.* Paidós. Barcelona, p. 43.

de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos. Estos preceptos sirven de marco de referencia para decidir acerca de la constitucionalidad de las normas sobre esta materia.

Artículo 5.

32. El artículo 5º del Proyecto de Ley Estatutaria describe a las consultas como mecanismos de participación democrática que las agrupaciones políticas pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos y corporaciones de elección popular.

Esta definición no presenta mayores debates en cuanto a su constitucionalidad, en tanto reitera lo previsto en el artículo 107 C.P. Adicionalmente, la Corte considera que la extensión que el legislador estatutario hace de las consultas a los grupos significativos de ciudadanos es compatible con la Constitución. De manera análoga a como se explicó en el caso de la extensión del régimen de doble militancia a esas agrupaciones políticas, la constitucionalización de las consultas responde a la necesidad de fortalecer el grado de representatividad democrática del sistema de partidos en su conjunto. Por ende, como los grupos significativos de ciudadanos tienen, por mandato de la Carta, la potestad de inscribir candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular e, incluso, aspirar a convertirse en partidos y movimientos con personería jurídica, nada se opone a que el legislador estatutario consagre la opción que tales colectividades hagan uso del mecanismo de consulta, para los fines previstos en la Constitución. Además, de no reconocerse esa posibilidad, se conformaría un ámbito de exclusión del carácter expansivo de la democracia, vía utilización de las consultas, lo que entrañaría un déficit en la vigencia de ese principio.

A este respecto debe insistirse, en especial ante los equívocos conceptuales en los que incurren algunos intervinientes, en que las consultas son un mecanismo *potestativo* de las agrupaciones políticas, naturaleza que comparte tanto la legislación estatutaria como el Texto Constitucional. Esto es distinto al hecho que, luego de someterse a este procedimiento democrático, sus resultados se tornen en obligatorios, asunto que se analizará posteriormente en este apartado. En modo alguno puede concluirse, como erradamente lo hacen dichos intervinientes, que concurra la obligación de realizar las consultas. Por supuesto, el uso de esa herramienta es deseable, en tanto fortalece a la organización política y aumenta el grado de eficacia de la representación democrática. Sin embargo, esta circunstancia no elimina su carácter voluntario.

Los incisos segundo y tercero del artículo en comento definen a las consultas internas y populares, al igual que las interpartidistas, destinadas a elegir candidatos de coalición. Estas definiciones son compatibles con la Carta, en tanto refieren al entendimiento ordinario de tales instrumentos de participación, el cual es a su vez conforme con la comprensión que tiene la Constitución de los mismos. De igual modo, indica el inciso segundo que para

el caso de las consultas internas, el régimen jurídico aplicable será el regulado en los estatutos de los partidos y movimientos políticos. Esta previsión reitera lo señalado en idéntico sentido por el inciso tercero del artículo 107 C.P. Adicionalmente, en respuesta a lo señalado por uno de los intervinientes institucionales, no existe ninguna contradicción entre la Carta Política y la previsión de consultas populares, esto es, en las que pueden participar tanto los afiliados a la colectividad como los demás ciudadanos que conforman el censo electoral. Esto por la sencilla razón que la posibilidad de realizar consultas de esta índole tiene raigambre constitucional, pues está contemplada dentro de las alternativas de participación democrática referida en la citada disposición superior.

Por último, el inciso cuarto del artículo 5º dispone el deber estatal de contribuir a la financiación de las consultas, mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos, concurrente a los anticipos sometidos a la regulación del Consejo Nacional Electoral. Esta fórmula de financiación, a juicio de la Corte, es desarrollo tanto del deber estatal de concurrir a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley (Art. 109 C.P.), como de la función constitucional del CNE de 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.

Artículo 6. Normas aplicables a las consultas.

33. El artículo 6º del Proyecto determina las normas aplicables a las consultas, para lo cual *(i)* distingue entre la aplicación del régimen electoral general a las consultas populares, y los estatutos respecto de las consultas internas; *(ii)* impone el deber a la organización electoral de prestar su concurso técnico y logístico para la celebración de las consultas; *(iii)* dispone a la igualdad entre las distintas agrupaciones políticas como criterio para la determinación de límites de gastos y de publicidad, en el marco de las consultas populares interpartidistas; *(iv)* señala que las consultas podrán coincidir con las elecciones a corporaciones públicas, otorgándose la competencia al CNE para que determine anualmente la fecha para realización de las mismas, cuando deban realizarse en día distinto a las elecciones ordinarias. Se prevé, además, que las consultas para escogencia de candidatos a un mismo cargo o corporación, deben realizarse el mismo día respecto de todos los partidos y movimientos políticos; y *(v)* confiere al CNE la competencia para reglamentar la convocatoria y realización de las consultas, garantizando la igualdad entre las agrupaciones políticas que participen en ellas.

Disposiciones de esta naturaleza no se oponen la Constitución, puesto que en buena medida reiteran y desarrollan las competencias contenidas en la Constitución, descritas en el fundamento jurídico 31 de esta sentencia y relativas a la posibilidad de realizar las consultas en fechas que coincidan con otros eventos electorales, al igual que las competencias del CNE frente a dichos instrumentos. Debe resaltarse que la fórmula adoptada por el legislador

estatutario se funda en el tratamiento paritario de los distintos grupos políticos, lo cual refuerza el deber estatal, en general, y de la organización electoral, en particular, de adoptar una posición de neutralidad frente a los mecanismos de participación democrática adoptados por tales colectividades.

Artículo 7. Obligatoriedad de los resultados.

34. El artículo 7º del Proyecto parte de prescribir que el resultado de las consultas será obligatorio tanto para las agrupaciones políticas que hicieron uso de ese mecanismo, como para los candidatos que participaron en ellas. Esta previsión reitera la regla de la misma naturaleza, señalada en el inciso quinto del artículo 107 C.P. Además, no puede perderse de vista que la fundamentación de las consultas partidistas radica, como se ha señalado en esta decisión, en su relación intrínseca con la eficacia del principio democrático. Por ende, resultaría un contrasentido reconocer, desde la perspectiva constitucional, la vigencia de esos instrumentos y, de otro lado, permitir que las agrupaciones políticas desconocieran sus efectos sin consecuencia jurídica alguna. Ello debido a que lo que se busca con las consultas es revestir de legitimidad democrática las decisiones más importantes de las colectividades, entre ellas la escogencia de sus candidatos y la definición de sus directrices ideológicas y programáticas. Restar carácter vinculante a esas decisiones, dejaría sin sustento tal legitimación. Como lo ha indicado la Corte, *"… si internamente se decide realizar una consulta y ésta se lleva a cabo con el concurso de la organización electoral, mal se puede oponer la libertad del partido o movimiento a la obligatoriedad del resultado alcanzado. Ni la organización puede defraudar a sus miembros y simpatizantes ni el Estado puede auspiciar que se defraude al elector o votante. El principio democrático y la buena fe (CP art. 1 y 83), entre otros valores y normas constitucionales, quedarían flagrantemente desconocidos, si se aceptase la vacilación o inconsecuencia frente al resultado del certamen que ha sido convocado por el partido o movimiento y apoyado por el Estado"*[96].

Es dentro de este marco de análisis que se justifica la previsión de las reglas dispuestas en el inciso segundo del artículo 7º, en cuanto prescriben que *(i)* los precandidatos que opten por participar en la consulta quedan inhabilitados para presentarse a la misma elección por otra agrupación política; *(ii)* los grupos políticos, sus directivos, promotores y precandidatos no pueden apoyar candidatos distintos a los seleccionados mediante la consulta, salvo en los casos de muerte o incapacidad absoluta de estos; y *(iii)* la inobservancia de las reglas anteriores es causal de nulidad de la inscripción del candidato respectivo, no apoyado por la consulta. Ello en tanto se trata de consecuencias jurídicas fijadas por el constituyente (Art. 107 C.P.) y que son necesarias para otorgar carácter vinculante a las consultas partidistas.

[96] Corte Constitucional, sentencia C-089/94.

Según lo expuesto, no es necesario el condicionamiento sugerido por el Procurador General, puesto que en todo caso el resultado de la consulta tiene carácter obligatorio, al margen de lo que se señale al momento de su convocatoria. Así, por expresa disposición constitucional, no pueden existir jurídicamente consultas con resultados facultativos, por lo que una cláusula en ese sentido es totalmente ineficaz, al contraponerse al orden superior. Debe resaltarse por parte de la Corte que el hecho de conceder carácter facultativo a los resultados de las consultas, se opone diametralmente al principio democrático, puesto que configura un escenario de fraude a la decisión de los electores. En ese orden de ideas, la decisión libre y autónoma de la agrupación política de optar por la consulta, interna o popular, con el fin de eligir sus candidatos y, en general, adoptar sus decisiones más importantes, tiene como consecuencia jurídica necesaria e ineludible el carácter vinculante de los resultados de la misma.

Por último, se dispone en la norma analizada un mecanismo adicional de desestímulo al desconocimiento de los resultados de la consulta, consistente en la obligación de reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, pudiéndose descontar esas sumas de la financiación estatal a las agrupaciones políticas. Una medida de esta naturaleza es razonable, en tanto el propósito de las consultas es legitimar las decisiones de los grupos políticos y, de esta manera, fortalecer la representatividad democrática. Cuando por una decisión autónoma y libre de las colectividades, se niegan los efectos de las consultas, se frustra la intención del constituyente y se comete fraude a la voluntad de los electores, lo que justifica que los gastos estatales realizados para hacer operativo el mecanismo, deban reintegrarse al erario.

Capítulo III. Régimen sancionatorio

35. El capítulo III del título I del Proyecto regula el régimen sancionatorio de los partidos y movimientos políticos, al igual que el de sus directivos. Para este fin propone cinco artículos, los cuales regulan la cláusula general de responsabilidad de partidos y movimientos, la definición de directivos, la tipificación de las faltas imputables a directivos y agrupaciones políticas, el régimen de sanciones aplicables a esos actores, y la competencia y procedimiento para imponerlas.

De manera preliminar, la Corte considera pertinente señalar que el control de constitucionalidad de estos preceptos debe basarse en dos parámetros definidos: *(i)* la constatación acerca de disposiciones constitucionales que prevén la obligatoriedad de un régimen sancionatorio para los partidos y movimientos políticos; *(ii)* la necesidad de que ese régimen se ajuste a las condiciones impuestas por la Constitución para la validez del derecho sancionador, en especial las garantías que se derivan del derecho fundamental al debido proceso.

35.1. En cuanto a lo primero, en distintas oportunidades se ha señalado que las reformas constitucionales de 2003 y 2009, y en especial esta última, modificaron la normatividad sobre agrupaciones políticas, con el fin de fijar responsabilidades por actuaciones u omisiones que permitan que las colectividades sean influenciadas o cooptadas por actores ilegales. Por lo tanto, el constituyente derivado dispuso normas concretas en las siguientes materias:

35.1.1. Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o corporaciones públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad (Art. 107 inc. 7 C.P.).

35.1.2. Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o corporaciones públicas de elección popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente (Art. 107 inc. 8 C.P.).

35.1.3. Las sanciones para las conductas señaladas en los numerales anteriores podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa circunscripción. Si faltan menos de dieciocho meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo (Art. 107 C.P. inc. 9 C.P.).

35.1.4. Los directivos de los partidos respecto de quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere personería jurídica, también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley (Art. 107 inc. 10 C.P.).

35.1.5. Los partidos y movimientos políticos perderán su personería cuando se compruebe que han dejado de celebrar, por lo menos cada dos años, convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de decisiones más importantes de la organización política (Art. 108 inc. 2 C.P.).

35.1.6. El Consejo Nacional Electoral tiene la competencia para revocar, con respeto al debido proceso, toda inscripción de candidatos incursos en causal de inhabilidad (Art. 108 inc. 5 C.P.).

35.1.7. Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Esta misma normativa podrá disponer sanciones por el incumplimiento de sus directrices por parte de los miembros de bancada, salvo los asuntos de conciencia –determinados por los estatutos- en que se exceptúa esa consecuencia. Tales sanciones se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del periodo para el cual fue elegido (Art. 108 inc. 6 y 7 C.P.).

35.1.8. La ley puede limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos pueden realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas. A su vez, los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deben rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos. Está prohibido que las colectividades políticas mencionadas reciban financiación para campañas electorales, de personas naturales o extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público (Art. 109 C.P.).

35.1.9. Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño (Art. 122 inc. final C.P.).

35.2. En cuanto a lo segundo, la jurisprudencia constitucional ha determinado que las diversas expresiones estatales dirigidas a la imposición de sanciones por comportamientos considerados antijurídicos, agrupadas bajo el género de *derecho sancionador*, deben cumplir con determinados principios y valores, derivados de la cláusula general del debido proceso, para que sean compatibles con la Constitución. Si bien existen diferencias de grado e intensidad entre las distintas expresiones del derecho sancionador, la Corte ha determinado un mínimo común de principios constitucionales que deben cumplir, relativas a los siguientes contenidos[97]:

[97] En este apartado se hace uso de la recopilación que sobre los principios aplicables al derecho sancionador sentencias C-819/06, C-884/07 y C-595/10.

35.2.1. Se parte de reconocer que la regulación sobre derecho sancionador hace parte de la cláusula general de competencia del legislador, puesto que es en el foro democrático en el que deben ser discutidas las finalidades estatales que deben ser garantizadas mediante los desestímulos derivados del ejercicio del *ius puniendi*, visto desde una perspectiva amplia. Esto trae como consecuencia que el grado de escrutinio judicial de las normas del derecho sancionador esté limitada a declarar la exequibilidad de reglas que se muestren manifiestamente contrarias a la Constitución o que excedan los límites al ejercicio de la potestad sancionatoria estatal.

El primer grupo de límites a esa potestad sancionatoria se encuentra en los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Con base en estos requisitos, la sanción disciplinaria debe responder al juicio de desvalor por conductas que impiden el cumplimiento de fines estatales constitucionalmente relevantes. Esto lleva a que la conducta sancionada tenga la posibilidad material de afectar tales finalidades, esto es, que conlleve un grado verificable de lesividad. En ese sentido, la jurisprudencia insiste, para el caso particular del derecho disciplinario, especie del derecho sancionador, que el presupuesto de la falta es la afectación de un deber funcional. En términos de la Corte, *"…la potestad legislativa en la configuración de los regímenes disciplinarios está limitada por el fin que persigue el ejercicio de la potestad disciplinaria, consistente en asegurar el cumplimiento de la función pública por parte de los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas, dentro de los principios a que se refiere el artículo 209 de la Constitución. Luego los regímenes disciplinarios no pueden erigir cualquier conducta en falta disciplinaria; su ámbito está exclusivamente delimitado a aquellas conductas con potencialidad de afectación de la función pública"*[98].

De otro lado, los mismos principios implican que la sanción impuesta sea proporcional, lo que obliga a que exista una relación directamente proporcional entre el grado de afectación a la función estatal, la entidad del bien jurídico vulnerado y la sanción impuesta.

35.2.2. El segundo principio constitucional predicable del derecho sancionador es el de legalidad. De acuerdo con este, corresponde a la ley determinar tanto las conductas sujetas a sanción, como el contenido de esa sanción y el procedimiento aplicable para su imposición. A este respecto, la jurisprudencia contempla que este deber es un postulado necesario del derecho fundamental al debido proceso, que exige que la prescripción de sanciones esté precedido de una ley cierta que las determinen. Sin embargo, el grado de definición de tipos y sanciones no es uniforme para todas las modalidades del derecho sancionador, sino que ha sido aceptado que la legalidad estricta es predicable del derecho penal, atenuándose para otras formas de responsabilidad. Sin embargo, en cualquier caso debe ser el legislador el que determine, al menos en sus aspectos esenciales, las conductas susceptibles de sanción y el procedimiento aplicable. Para la Corte,

[98] Corte Constitucional, sentencia C-884/07.

"cuando se trata del principio de legalidad de las sanciones administrativas 'sólo exige que una norma con fuerza material de ley contemple una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a los actos administrativos la descripción pormenorizada de las conductas reprochables, sin que pueda decirse en este caso que las normas de carácter reglamentario complementan los enunciados legales, pues se trata de una remisión normativa contemplada específicamente por la disposición legal de carácter sancionador'"[99] [100]. Esta posibilidad lleva, a su turno, que en la descripción típica de la falta, el legislador pueda hacer uso de tipos abiertos o conceptos jurídicos indeterminados. Ello a condición de que tales figuras puedan ser susceptibles de ser especificadas en cada caso concreto, a partir del contexto normativo y las reglas de interpretación jurídica comúnmente aceptadas[101].

El mismo precedente señala que el principio de legalidad cobra carácter concreto en los principios de tipicidad y reserva de ley. De acuerdo con el primero, *"el legislador debe establecer expresamente los elementos fundamentales del tipo, lo que implica que se efectúe: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, lo que implica la descripción de todos los aspectos relativos a ella, esto es, el tipo de sanción a imponer, el término o la cuantía de la misma, la autoridad competente para aplicarla y (iii) el procedimiento que debe seguirse para proceder a su imposición"*[102]. A su vez, el principio de reserva de ley en el derecho sancionador implica que el Estado tiene la obligación de *"... someter a la ley el desarrollo de determinadas materias o de ciertos asuntos jurídicos, o al menos, de tener como fundamento la preexistencia de la misma. Así lo reconoce expresamente*

---

[99] Sentencia SU.1010 de 2008.

[100] Corte Constitucional, sentencia C-595/10.

[101] Sobre este particular, la sentencia C-819/06 estipuló lo siguiente, a partir de la recopilación de decisiones anteriores sobre la misma materia:

"No obstante, también la Corte se ha pronunciado sobre el grado de precisión que exige el principio de tipicidad en materia disciplinaria, en lo cual ha reconocido evidentes diferencias con el derecho penal. En efecto, ha admitido que en materia disciplinaria, son admisibles las faltas disciplinarias que consagren "tipos abiertos" o "conceptos jurídicos indeterminados", siempre y cuando puedan tener un carácter determinable al momento de su aplicación" de manera que sea posible concretar la hipótesis normativa. || Sobre el concepto jurídico de "tipos abiertos", ha señalado la Corte que se trata de "aquellas infracciones disciplinarias que ante la imposibilidad del legislador de contar con un listado detallado de comportamientos que se subsumen en las mismas, remiten a un complemento normativo, integrado por todas las disposiciones en las que se consagren deberes, mandatos y prohibiciones que resulten aplicables a los servidores públicos". En tales eventos, la tipicidad en las infracciones disciplinarias se determina por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria. || Respecto de la categoría de "conceptos jurídicos indeterminados", ha indicado la jurisprudencia, "incluyen aquellos conceptos de valor o de experiencia utilizados por el legislador, que limitan o restringen el alcance de los derechos y de las obligaciones que asumen los particulares o las autoridades públicas. Dichos conceptos lejos de permitir a su interprete escoger libremente por una determinada opción que se considere justa y válida, se encuentran sujetos a una única solución frente al asunto planteado, pues el mismo ordenamiento jurídico a través de los distintos métodos de interpretación, le impone al mismo dicha decisión" . || Este tipo de conceptos, ha dicho la Corte, no obstante su indeterminación, deben ser precisados en el momento de su aplicación. Tal concreción, no responde a una apreciación discrecional del operador jurídico, si no que se encuadra dentro de los parámetros de valor o de experiencia que han sido incorporados al ordenamiento jurídico y de los cuales el operador jurídico no puede apartarse."

[102] Corte Constitucional, sentencia SU-1010/08.

el artículo 29 del Texto Superior, cuando establece que nadie podrá ser juzgado sino "conforme" a leyes preexistentes al acto que se le imputa. || Desde esta perspectiva, en materia disciplinaria, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la consagración de los comportamientos reprochables disciplinariamente, así como las sanciones, los criterios para su fijación y los procedimientos para adelantar su imposición, corresponden a una materia que compete desarrollar de manera exclusiva a la ley, tanto en sentido formal como material[103]*. "*[104]*.*

35.2.3. Por último, el segundo grupo de límites a la potestad estatal de imposición de sanciones está fundado en el principio de culpabilidad. Se ha indicado que, a partir de criterios de razonabilidad y proporcionalidad, la falta debe responder a la existencia de una conducta del agente que impide el cumplimiento de finalidades estatales constitucionalmente valiosas. Por ende, debe acreditarse, de manera suficiente y verificable, una relación de causalidad entre esa conducta y la afectación de dichos fines. No obstante, también se ha señalado que esta exigencia es compatible con la posibilidad, en todo caso excepcional, de prever faltas fundadas en la responsabilidad objetiva del agente. Sobre el particular, la Corte ha señalado que *"(i) En un extremo, el legislador puede disponer iguales exigencias a las que rigen el derecho penal para la imposición de ciertas sanciones administrativas; no obstante, también puede (ii) prescribir que la administración cumpla con una carga probatoria inicial predeterminada y suficiente, sin que sea necesario demostrar de manera específica la culpa, la cual se deduce de lo ya probado, y permitir que el investigado demuestre que obró diligentemente o de buena fe; (iii) concluir que el comportamiento del que cometió un error es prueba de un grado de imprudencia como la simple inobservancia, pero suficiente para imponer la sanción; (iv) presumir la culpabilidad respecto de la comisión de ciertas infracciones y reglamentar las condiciones en las que se puede presentar prueba en contrario; y (v) en el otro extremo, el legislador puede permitir la imposición excepcional, bajo estrictas condiciones, de sanciones por responsabilidad objetiva, caso en el cual no cabe que el investigado pruebe su diligencia ni su buena fe"*[105].

A partir de las consideraciones anteriores, la Corte adelantará el estudio del articulado del capítulo III del título I del Proyecto de Ley Estatutaria.

<u>Artículo 8. Responsabilidad de los partidos.</u>

36. El artículo 8º determina que los partidos y movimientos políticos deben responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como por las conductas de sus directivos, consideradas como faltas en el artículo 10 de la iniciativa. Esta previsión reitera idéntica redacción a la prevista en el inciso séptimo del

---

[103] Véase, entre otras, las sentencias T-181 de 2002, C-506 de 2002, C-948 de 2002, C-1076 de 2002, C-125 de 2003, C-252 de 2003, C-383 de 2003 y T-1093 de 2004.
[104] Corte Constitucional, sentencia C-819/06.
[105] Corte Constitucional, sentencia C-616/02.

artículo 107 C.P., por lo que no plantea debate en cuanto a su constitucionalidad. Además, la previsión que remite la aplicación del régimen sancionatorio a las faltas previstas para los directivos, es desarrollo propio de los principios de legalidad y reserva de ley antes explicados.

Artículo 9. Directivos.

37. El artículo 9º del Proyecto contiene cinco enunciados normativos diferenciados, a saber: *(i)* la definición de directivos de partidos y movimientos políticos, entendiéndose como aquellas personas que, de acuerdo con los estatutos de la organización, hayan sido inscritas ante el CNE como designados para dirigirlos, y para integrar sus órganos de gobierno, administración y control; *(ii)* la potestad del CNE para exigir que se verifique la inscripción de dichos directivos, en caso que esta no se haya realizado en el término allí previsto; *(iii)* la facultad para que cualquier delegado al congreso o convención del partido impugne ante el CNE la designación de esas directivas, en razón de la violación grave de los estatutos del partido o movimiento; *(iv)* la prohibición al CNE para que inscriba como directivos a personas distintas a los miembros inscritos del partido o movimiento respectivos; y *(v)* la instauración del plazo de dos años para que los partidos y movimientos ajusten sus estatutos a la nueva regulación, periodo durante el cual las directivas democráticamente constituidas podrán tomar las decisiones que competen a las colectividades correspondientes.

En apartados anteriores se ha indicado que la Constitución prevé tanto la necesidad que los partidos y movimientos políticos cuenten con órganos directivos que ejerzan las funciones que la misma Carta les prescribe y, a su vez, sean responsables de las acciones y finalidades de las colectividades. Ello explica que el legislador estatutario ofrezca una definición estipulativa del concepto "directivo" de los partidos y movimientos políticos. De igual modo, las competencias que la Carta Política confiere al CNE, en especial la de carácter general de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, junto con sus directivos, justifica que el registro de los directivos sea administrado por dicho organismo. Esta misma razón sustenta, desde la perspectiva constitucional, la potestad para que esa institución, en aras de lograr el cabal cumplimiento de sus funciones, pueda requerir que ese registro se lleve a cabo. En todo caso, también debe resaltarse desde ahora que la competencia del CNE, lejos de ser omnímoda, está sujeta al cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales, en especial aquellos relacionados con la protección del derecho al debido proceso. Esto bajo el entendido que aunque las competencias del CNE son de raigambre constitucional, ello no significa que ese organismos quede liberado del cumplimiento del deber de juridicidad que vincula a todos las instituciones del Estado.

La necesidad de otorgar eficacia normativa a las regulaciones internas de los partidos y movimientos políticos justifica que el legislador estatutario haya previsto que las decisiones de esas agrupaciones que contravengan los estatutos, en lo que respecta a la designación de los directivos, sean objetables

ante la CNE, quien deberá resolver lo pertinente con sujeción a los preceptos superiores y los mandatos del legislador. Ello más aún cuando el artículo 265-6 C.P. confiere a ese organismo la función de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, entre las que se destacan los mencionados estatutos. Es en ese orden de ideas que también encuentra sustento la prohibición de que ciudadanos ajenos al partido y movimiento político integren sus órganos directivos, pues este es un vínculo mínimo exigible a toda colectividad política organizada y sometida a criterios de disciplina partidista, del modo como se ha explicado en este fallo.

Ahora bien, debe también la Corte resaltar que lo dispuesto en la norma analizada es en entero compatible con la posibilidad que los ciudadanos, en ejercicio de las competencias previstas en la Constitución y la ley, requieran el escrutinio judicial de las medidas adoptadas por el CNE, a través de los mecanismos propios de la jurisdicción contenciosa. Esto por la simple razón que, como se ha indicado, los actos que desarrolla ese organismo no son omnímodos y responden a la Carta Política y las normas legales.

Por último, la determinación de reglas de transición normativa, que permitan que dentro de términos razonables los partidos y movimientos, en uso de su grado de autonomía, adecúen sus estatutos internos a la nueva regulación, son disposiciones de carácter operativo que no se oponen a los contenidos de la Carta Política. Sin embargo, sobre este particular debe la Sala resaltar que la norma incurre en un excusable *lapsus cálami* en su redacción, que en nada afecta su constitucionalidad. En efecto, el precepto analizado indica que *"*[l]*os partidos y movimientos políticos ajustarán a sus estatutos las disposiciones de esta Ley dentro de los dos (2) años siguientes a su vigencia."* La lectura literal de ese apartado llevaría a concluir que las agrupaciones políticas tienen la potestad de modificar la legislación estatutaria en sus regulaciones internas, entendimiento que es un imposible jurídico, habida cuenta que trastrocaría el sistema de fuentes de derecho y la jerarquía normativa, a la vez que desconocería las competencias constitucionales del poder legislativo. Por ende, la Corte concluye que en este caso se está ante un simple error de redacción, pues resulta evidente que el objetivo del legislador estatutario es inverso, esto es, que los estatutos internos de los partidos y movimientos deben adaptarse a la Ley analizada, dentro del plazo allí previsto. Esta conclusión se corrobora, de igual modo, a partir de otras disposiciones del Proyecto de Ley que prevén la misma regulación. Este es el caso del parágrafo del artículo 5º, según el cual *"*[l]*os partidos y movimientos políticos adecuarán sus estatutos a lo dispuesto en la presente ley en la siguiente reunión que tenga la competencia de reformarlos".* Como se observa, la intención unívoca de la norma analizada es sujetar los estatutos internos a la legislación estatutaria, siendo este el verdadero contenido normativo del inciso segundo del artículo 9º del Proyecto de Ley.

<u>Artículo 10. Faltas.</u>

38. El artículo 10 del Proyecto de Ley señala el catálogo de acciones y omisiones constitutivas de faltas sancionables a los directivos de los partidos y movimientos políticos. Una previsión de esta naturaleza es expresión necesaria de la eficacia del principio de legalidad que gobierna el derecho sancionador y el cual incorpora el deber de que el legislador determine las conductas objeto de sanción. Adicionalmente, debe resaltarse que el inciso décimo del artículo 107 C.P. prevé la reserva de ley frente a las sanciones aplicables a los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que le confieren personería jurídica a la agrupación política. Esta precisión es importante, puesto que de acuerdo con la legislación estatutaria y en armonía con los postulados constitucionales, la responsabilidad de los directivos debe estar precedida de la acreditación de la culpabilidad en la comisión de la falta, merced de haber faltado al deber de diligencia y cuidado antes aludido.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la previsión por parte de la Carta Política, de obligaciones predicables de las colectividades políticas justifica, en sí misma considerada, que el legislador estatutario fije sanciones frente a su incumplimiento. Así, en la sentencia C-089/94 se señaló: "*... la Corte admite que la ley que consagra mandatos específicos puede incorporar las sanciones que su desacato apareja. Si el Congreso es competente para dictar la ley estatutaria sobre organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, lo es igualmente para establecer las sanciones que juzgue apropiadas con miras a garantizar el cumplimiento del régimen que adopta. Las actividades de un partido o movimiento manifiestamente contrarias a los principios de organización y funcionamiento que la ley ordena o la no adopción del respectivo código de ética, son dos supuestos que a juicio de la ley revisten tanta gravedad que conllevan como pena la cancelación de la personería jurídica. De llegarse a dar en la realidad una situación de tamaña gravedad, no se percibe que la sanción sea en sí misma irrazonable y desborde la libertad del Estado en la fijación de las penas y de su alcance"*.

38.1. El numeral 1º del artículo 10 es constitucional en tanto reitera textualmente el deber general de diligencia de los directivos, anteriormente expresado y contenido en el artículo 107 C.P. El numeral 2º *ejusdem* determina como falta de los directivos desconocer, en forma reiterada, grave e injustificada, la solicitud de alguna instancia u organismo interno. La Sala observa que este tipo sancionador busca garantizar que las diferentes peticiones que han elevado las diferentes instituciones al interior del partido, en especial aquellas dirigidas a la obtención de información y el cumplimiento de las funciones propias de los directivos, es exequible en tanto se deriva de la eficacia del principio de transparencia previsto en la citada norma constitucional. En efecto, este principio compele a las instancias directivas de partidos y movimientos a atender las solicitudes remitidas por los órganos de la colectividad, obligación que valida la sanción correlativa por su incumplimiento. Igualmente, la obligatoriedad de dar respuesta a las

mencionadas peticiones tiene sustento en el deber, también de rango constitucional, de presentar y divulgar sus programas políticos. Como se ha indicado en esta sentencia, las sucesivas reformas constitucionales en materia de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos tienen por objeto lograr su fortalecimiento a partir de la vigencia de la regla democrática. El carácter sustantivo de ese principio obliga, entre otros asuntos, a que la dinámica de las agrupaciones políticas sea visible y, por ende, susceptible de intenso y vigoroso escrutinio por parte de sus miembros e integrantes. La actitud negligente en el trámite de esas solicitudes impide el cumplimiento de tales estándares y prácticas de origen constitucional. Por lo tanto, habida cuenta que *(i)* la tipificación de la falta está suficientemente definida, en cuanto apela a la omisión reiterada y grave e injustificada a las mencionadas peticiones; y *(ii)* está basada en la eficacia de fines constitucionalmente relevantes y, en el presente caso imperativos, como el principio de transparencia de los partidos y movimientos políticos, el precepto deviene exequible.

38.2. El numeral 3º del artículo 10 tipifica como falta de los directivos permitir la financiación de la organización y/o las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas. En este caso, la Sala encuentra que este tipo obedece a la sanción correlativa exigible a la prohibición constitucional prevista en el inciso noveno del artículo 109 C.P., que proscribe que las agrupaciones políticas reciban las formas de financiación allí estipuladas y que son pormenorizadas por el legislador estatutario, como se expondrá a propósito del análisis de constitucionalidad del artículo 27 del Proyecto.

La falta objeto de análisis, de otro lado, es compatible con el objetivo de la reforma política de 2009, relacionado con impedir que las colectividades siguieran siendo cooptadas por actores ilegales. Precisamente, la experiencia histórica ha demostrado que uno de los factores que mayor relevancia otorga a esa cooptación es la entrega de recursos económicos a las agrupaciones políticas y sus candidatos. Por ende, es razonable y necesario que el legislador estatutario disponga como falta de los directivos la actuación antes citada, puesto que su comisión contradice los principios de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos que prevé la Carta. Con todo, debe reiterarse que la comisión de la falta en comento no responde a un parámetro de responsabilidad objetiva del directivo de que se trate, sino que debe estar demostrado el incumplimiento del deber de diligencia y cuidado en la verificación del origen de los recursos.

Similares consideraciones son predicables de la falta tipificada en el numeral 4º, en tanto concurren previsiones constitucionales que determinan la posibilidad de fijar, mediante ley, topes a los gastos que pueden realizar las agrupaciones políticas en las campañas electorales, así como a la cuantía máxima de las contribuciones privadas. En consecuencia, la imposición de sanciones a los directivos que desconozcan tales límites, tiende a garantizar la eficacia de tales disposiciones, aspecto que en sí mismo justifica la constitucionalidad de la falta consagrada por el legislador estatutario.

Además, como sucede en el caso anterior, los principios de legalidad y tipicidad son debidamente salvaguardados, en tanto que los artículos 23 y 24 de la legislación estatutaria permiten definir con claridad los límites a la financiación privada y a los gastos electorales, cuyo desconocimiento configura la falta expuesta.

38.3. El numeral 5º indica como falta de los directivos de partidos y movimientos *"inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incursos en causales objetivas de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados antes de su inscripción o llegaren a serlo durante el periodo para el cual resultaren elegidos, por delitos cometidos antes de su inscripción relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad".*

Esta regla, de manera general, se deriva de la responsabilidad prevista en el inciso sexto del artículo 107 C.P., lo que llevaría a declarar su constitucionalidad a partir de razonamientos análogos a los utilizados. No obstante, a partir de las consideraciones planteadas por uno de los intervinientes, la Sala advierte que debe detenerse en el estudio de la posible inconstitucionalidad de la expresión *"antes de su inscripción"* del mencionado literal.

El argumento planteado por el interviniente es que la descripción típica de la falta en comento está basada en la prohibición prevista en el artículo 107 C.P. Sin embargo una lectura detenida de la norma constitucional llega a la conclusión que la responsabilidad de la conducta de los partidos se aplica para la inscripción de candidatos que hayan cometido los delitos allí previstos y que "*hayan sido o fueren condenados por los mismos durante el ejercicio del cargo".* Esto implica que el momento de la comisión de la conducta es indiferente para la prohibición constitucional, por lo que pudieron cometerse bien antes o después de la inscripción del candidato avalado. Por ende, el legislador estatutario habría desconocido el alcance del precepto constitucional, al restringir la responsabilidad de los directivos a los delitos cometidos antes de la inscripción, lo que conllevaría la inexequibilidad de esa condición.

En el fundamento jurídico 35.2. se explicó cómo la definición de las sanciones es un asunto sometido *prima facie* a la libertad de configuración legislativa, la cual está limitada por el contenido de los principios de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad y lesividad. No obstante, estos no son los únicos límites predicables de la potestad sancionatoria. El principio de supremacía constitucional implica que una vez la Carta Política ha previsto que determinada conducta debe ser sancionada y, como sucede en el presente caso, por sí misma ha determinado los aspectos específicos del ilícito, el margen de configuración del legislador debe circunscribirse a las definiciones dadas por la Constitución, so pena de contravenir la jerarquía del sistema de

fuentes de derecho. En otras palabras, el grado de especificidad de la regulación constitucional es inversamente proporcional a la libertad de configuración legislativa sobre la materia correspondiente. Así lo ha precisado la jurisprudencia constitucional al señalar que *"…*[e]*n principio la sujeción y subordinación de la ley a la Constitución debe permitir cierto margen de acción en la labor de desarrollo de las normas superiores, de manera tal que las diversas alternativas se adopten dentro del marco del principio democrático y pluralista que orienta nuestro sistema constitucional. Las distintas corrientes de pensamiento y opinión representadas en el órgano legislativo, deben participar en el desarrollo e implementación de la Constitución, optando por las diferentes posibilidades dentro del principio de las mayorías. Este margen de acción o libertad de configuración política, admite una gradación que depende a su vez del grado de precisión con el que el constituyente perfila una institución jurídica, y del propio desarrollo constitucional de la misma. Así, podría decirse que la libertad de configuración del legislador es inversamente proporcional a la precisión y amplitud con la que la Constitución regula una institución jurídica. A mayor precisión de las nociones constitucionales, menor libertad de acción para el legislador. A mayor desarrollo constitucional de la normatividad superior, menor espacio de acción para la ley. A su vez, el grado de la libertad de configuración, determina la intensidad del control constitucional"*[106].

Llevada esta regla de decisión al caso estudiado, se concluye que el legislador estatutario actuó por fuera del preciso marco fijado por el constituyente en materia de responsabilidad de los partidos y movimientos políticos, por el hecho de avalar candidatos condenados por ciertos delitos. En efecto, la Corte concuerda con el interviniente en que del inciso séptimo del artículo 107 C.P. se colige, sin ninguna duda, que la responsabilidad de los partidos y movimientos es predicable del aval a candidatos elegidos y condenados, al margen del momento en que cometió el delito. En consecuencia, le está vedado al legislador estatutario disminuir la rigurosidad del estándar sancionatorio que la Constitución ha previsto. Por ende, se declarará la inexequibilidad de la expresión *"antes de su inscripción"*, prevista en el numeral 5º del artículo 10 del Proyecto de Ley Estatutaria.

Ahora bien, como se ha reiterado en este apartado, la responsabilidad de los directivos en la comisión de la falta analizada, debe estar sujeta a los presupuestos constitucionales del derecho sancionador. Esto significa que, *(i)* según lo prescribe el artículo 11 del Proyecto de Ley, la responsabilidad del directivo derivada de la inscripción de candidatos que cometieren los delitos reseñados en la norma analizada, dependerá de que se compruebe que el directivo imputado ha incumplido con los deberes de diligencia y cuidado respecto de la verificación de las condiciones del candidato; y *(ii)* la imposición de la sanción debe estar precedida de la garantía de los contenidos propios del derecho al debido proceso.

---

[106] Corte Constitucional, sentencia C-404/01.

38.4. Los numerales 6º, 7º, 8º y 9º del artículo 10 determinan como faltas de los directivos conductas delictuales que afectan bienes jurídicos relacionados con la vigencia del principio democrático al interior de las colectividades. De este modo, se sanciona *(i)* el estímulo de la formación de asociaciones ilegales, hacer parte de ellas o permitirles que realicen propaganda o incidir a favor del partido, movimiento o candidatos; *(ii)* utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación electoral; *(iii)* incurrir en delitos contra la participación democrática, la administración pública, la existencia y seguridad del Estado, el régimen constitucional; de lesa humanidad o relacionados con actividades de grupos armados ilegales y el narcotráfico; y *(iv)* cometer actos de corrupción, permitirlos u omitir el deber de denunciarlos.

Cada una de estas faltas está en consonancia con los propósitos del régimen constitucional actual en materia de funcionamiento y organización de partidos y movimientos políticos, fundado en la exigencia de obligaciones jurídicas concretas que eviten la incursión en tales agrupaciones de actores ilegales. En esa medida, ante el vínculo entre las faltas y el aseguramiento de finalidades que la Constitución prescribe para las colectividades políticas, sumado a la suficiente claridad y especificidad de las tipificaciones ofrecidas por el legislador estatutario, las normas resultan exequibles.

A este respecto, debe recabar la Corte que aunque los numerales 8º y 9º prevén faltas de los directivos que pudieren parecer análogas, en ningún caso existe duplicidad entre las mismas, al menos por dos tipos de razones. En primer término, el inciso 8º prevé como falta de los directivos de los partidos y movimientos políticos la comisión de conductas específicas, tipificadas en la legislación penal, como son los delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado; contra el régimen constitucional y legal; de lesa humanidad; o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico. En cambio, el numeral 9º refieren a conductas más amplias, que no tienen necesariamente correspondencia con tipos penales, pero que en todo caso corresponden a actividades contrarias al régimen democrático, relativas a la comisión de delitos contra la administración pública, actos de corrupción o connivencia con ellos, al igual que la omisión de denuncia de tales actuales.

En segundo lugar, como se explicará más detalladamente en apartado posterior, a propósito del análisis de constitucionalidad del artículo 12 del Proyecto de Ley, el legislador estatutario ha determinado que las faltas relacionadas en el numeral 9º del artículo 10 *ejusdem* son de comisión privativa de los directivos y no de los partidos o movimientos políticos. Esto habida consideración del carácter personal que exigen tales conductas.

No obstante, en cualquier caso las faltas descritas en los numerales explicados son compatibles con la Constitución, en tanto cumplen con los estándares propios del derecho sancionador, antes explicados, a la vez que refieren a conductas contrarias a la regla democrática, respecto de las cuales es

razonable que el legislador, en ejercicio del amplio margen de configuración que tiene sobre la materia, imponga sanciones correlativas a su comisión.

38.5. Por último, el parágrafo del artículo 10 es una transcripción literal de la regla de derecho prevista en el inciso octavo del artículo 107 C.P. En esa medida, es compatible con el orden constitucional.

Artículo 11. Régimen disciplinario de los directivos.

39. El artículo 11 del Proyecto de Ley ofrece cuatro disposiciones jurídicas diferenciadas, así: *(i)* indica que los directivos de los partidos y movimientos políticos a quienes se les demuestre que no han procedido con el debido y cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere la personería jurídica, lo que se comprueba por la comisión de las conductas descritas en el artículo 10 del Proyecto, incurrirán en las sanciones previstas en la norma; *(ii)* determina las sanciones imponibles a los directivos, las cuales van desde la amonestación escrita y pública a la expulsión de partido y movimiento, junto con aquellas otras que determinen los estatutos internos; *(iii)* confiere la competencia a los órganos de control de los partidos y movimientos para imponer esas sanciones, con sujeción a sus estatutos y bajo la vigencia del derecho al debido proceso; *(iv)* contempla la impugnación de esas decisiones ante el CNE y prevé el término para solicitarla.

El análisis de constitucionalidad de estos enunciados, a juicio de la Corte, debe partir de dos premisas definidas. En primer término, la doctrina constitucional explicada en la sección preliminar de este apartado, indica que hace parte de la validez del derecho sancionador que el legislador determine tanto los tipos, como las sanciones imponibles. Por ende, la norma estatutaria que define tales sanciones es desarrollo necesario de ese principio. En segundo lugar, la potestad sancionatoria de los partidos y movimientos encuentra sustento constitucional expreso, contenido en el inciso noveno del artículo 107 C.P., el cual determina una cláusula general de responsabilidad de los directivos que incumplan el deber de diligencia y cuidado en el ejercicio de los derechos y obligaciones propios de la personería jurídica del partido o movimiento.

Es con base en estas previsiones constitucionales que el legislador estatutario se encuentra investido de la facultad de fijar las sanciones a los directivos, estando solo sujeto a que las mismas sean compatibles con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La Corte encuentra que las sanciones allí previstas no imponen restricciones desproporcionadas a los derechos fundamentales de los directivos de los partidos y movimientos, en tanto se concentran en asuntos directamente relacionados con la dinámica de las colectividades políticas y no interfieren en ámbitos punitivos reservados a otras autoridades, en especial las de índole judicial. De otro lado, se advierte que estas sanciones responden a un parámetro de gradualidad, lo que implica su consonancia con la relación de proporcionalidad directa entre la entidad de la falta y la severidad de la sanción, propia del principio de lesividad del

derecho sancionador. Finalmente, la norma es compatible con el grado de autonomía de los partidos y movimientos políticos, en tanto permite que los estatutos internos de los partidos prevean sanciones adicionales a las previstas por el legislador estatutario. En todo caso, la constitucionalidad de las mismas estará supeditada al cumplimiento de los parámetros del derecho sancionador, explicados en este fallo.

El mencionado grado de autonomía justifica que el legislador estatutario confiera a los órganos de control de los partidos y movimientos políticos la competencia para la imposición de sanciones. Las agrupaciones políticas, desde la perspectiva ofrecida por la Constitución, son colectividades destinadas a intermediar entre la ciudadanía y el ejercicio del poder político, para lo cual están llamadas a adoptar decisiones internas fundadas en la vigencia del principio democrático participativo. Esto implica, de igual modo, la posibilidad de que la legislación les reconozca instancias de autogobierno, dirigidas al cumplimiento de sus finalidades dentro del sistema electoral y, en su sentido más amplio, de representación política. Sobre el particular, la jurisprudencia ha señalado, a propósito de la constitucionalidad de la previsión estatutaria que prescribe el Consejo de Control Ético de partidos y movimientos, que *"...*[e]*l establecimiento de la obligación de expedir el Código de Ética y la función del Consejo de Control Ético de aplicarlo, en cambio, corresponde al campo de la ley, pues, de conformidad con lo expuesto en otro apartado, aquí se consagra un requerimiento organizativo y una función genéricas y se deja a cada partido y movimiento entera libertad para señalar su contenido y la estructura concreta del órgano. La sanción que acarrea el incumplimiento de la norma es severa en razón de la gravedad que reviste la omisión en la expedición del Código, pero en todo caso su consagración no excede la esfera de la ley. Por lo demás, la enumeración de los casos en los que se contempla el pronunciamiento del Consejo de Control Ético, tiene carácter general y contribuye a delinear la misión que se asigna a este órgano.|| El artículo 45 del proyecto es exequible, pues la configuración abstracta de las sanciones que pueden aplicarse a los miembros afiliados del partido o movimiento, es un asunto que sin perjuicio de ser objeto de tratamiento particularizado dentro de cada partido o movimiento, puede pertenecer al contenido propio de la ley estatutaria. La trascendencia de las sanciones, de otra parte, hace necesario que la misma ley las contemple y autorice su imposición"*[107].

Por último, la adscripción de competencia que hace el legislador estatutario al CNE para que resuelva la impugnación de las sanciones impuestas por los órganos de control de partidos y movimientos políticos, se inserta en la claúsula general prevista en el artículo 265 C.P., cuando confiere a ese organismo la función de ejercer la regulación, inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos y, como corolario de esa competencia, velar por el cumplimiento de las normas sobre dicho colectivo, junto con las demás funciones que le confiera la ley. Como se

[107] Corte Constitucional, sentencia C-089/94.

observa, aunque no existe una previsión constitucional específica que otorgue al CNE la función de resolver la impugnación de las citadas sanciones, esta actividad está intrínsecamente relacionada con las competencias que sí tienen raigambre superior. A este respecto y con el fin de resolver un problema jurídico similar, la Corte señaló que *"…*[e]*l 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)*[108]*. 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)".*

Por último, no puede perderse de vista que la función de la resolución de controversias que el legislador estatutario confiere al CNE, esta a su vez sometida al escrutinio judicial. Ello en razón que las decisiones de ese organismo son susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por ende, se está ante un procedimiento reforzado de protección de las normas constitucionales, legales y estatutarias, aplicables a la organización y funcionamiento de partidos y movimientos políticos, con control en sede electoral por parte del CNE y judicial ante el contencioso. Todo esto bajo el entendido que, como se ha señalado insistentemente en la presente decisión, la actividad del CNE tiene como marco y límite las regulaciones constitucionales y legales referidas tanto a la actividad electoral, como a la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

Con todo, la Corte también considera necesario reafirmar que, en tanto expresión del derecho sancionador, la facultad legal que tienen los partidos y movimientos políticos de sancionar las faltas de sus directivos, debe estar precedida de las garantías propias del derecho al debido proceso, señaladas rn el inicio del presente apartado y descritas *in extenso* por la jurisprudencia constitucional. Dentro de esas garantías se encuentra la necesidad que los

---

[108] En la actual codificación, derivada del Acto Legislativo 1 de 2009, la atribución de competencias al CNE por ministerio de la Ley corresponde al literal 15 del artículo 265 C.P. [nota fuera de texto].

estatutos internos de las agrupaciones políticas, cuenten con instancias suficientes para el ejercicio de contradicción y defensa, la publicidad de las decisiones, la comparecencia del imputado, el conocimiento de los cargos y, en general, todas aquellas etapas indispensables para la protección del derecho al debido proceso. En consecuencia, corresponderá al CNE, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, verificar si los estatutos internos cumplen con dichos estándares.

Artículo 12. Sanciones aplicables a los partidos y movimientos.

40. El artículo 12 del Proyecto de Ley regula el régimen sancionatorio de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. La técnica utilizada por el legislador estatutario sobre esta materia es extender como faltas de dichas colectividades las conductas sancionables de los directivos, descritas en el artículo 10 de la iniciativa, adicionándose otras señaladas en la disposición objeto de examen.

Un aspecto que debe dilucidarse de manera previa al estudio sobre la constitucionalidad del artículo, señalado por un grupo de intervinientes, es la justificación acerca de la restricción del régimen sancionatorio a los partidos y movimientos con personería jurídica, con exclusión de aquellos grupos que carecen de la misma. A juicio de la Corte es razonable esa distinción, puesto que *(i)* no existe una norma constitucional que ordene que el régimen sancionatorio se extienda a las agrupaciones sin personería jurídica; *(ii)* contrario a como se concluyó respecto de la extensión a esas agrupaciones de la prohibición de doble militancia, las normas de derecho sancionador están gobernadas por el principio de legalidad, lo que implica que ante la inexistencia de una norma constitucional o legal que extienda el régimen sancionatorio a las colectividades sin personería jurídica, mal puede el Tribunal Constitucional, a partir de una sentencia integradora o aditiva, proceder a dicha extensión de los efectos jurídicos; *(iii)* existen razones sustantivas que justifican que el legislador estatutario haya hecho la distinción en comento, entre ellas las innegables diferencias institucionales entre los partidos y movimientos con o sin personería jurídica, entre ellos el nombramiento de órganos directivos y de control; y *(iv)* en cualquier caso, los integrantes de las agrupaciones políticas sin personería jurídica están sometidos a otros tipos de controles del derecho sancionador sí previstos en la ley, incluso los de índole penal. Por lo tanto, quedan salvaguardados los bienes jurídicos propios de la vigencia de la representación democrática, que llegasen a ser afectados por los integrantes de los colectivos políticos mencionados.

Dilucidado este aspecto, debe reiterarse que la regulación de un régimen sancionatorio de los partidos y movimientos políticos tiene naturaleza constitucional. La Carta Política, como ya se ha explicado pormenorizadamente, no solo describe varias de las conductas que generan responsabilidad para las agrupaciones políticas, sino que también indica cuál debe ser la naturaleza y gradualidad de las sanciones. En tal sentido, el inciso noveno del artículo 107 C.P. prevé que las sanciones a partidos y

movimientos podrán consistir en multas, devolución de recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos *"hasta la cancelación de personería jurídica"*.

De la fórmula prevista por el constituyente, la Corte extrae dos conclusiones. En primer lugar, de la redacción anterior se infiere que el artículo 107 C.P. prevé un modelo sancionatorio gradual, que reserva las sanciones más graves, como la cancelación de la personería jurídica, a las faltas que tengan idéntico grado de afectación de bienes jurídicos relacionados con la organización y funcionamiento de partidos y movimientos. En segundo término, que la enunciación que hace la norma constitucional no es conclusiva, puesto que el uso del término "hasta" implica que pueden existir otras modalidades de sanción, las cuales, se insiste, estarán sujetas a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

40.1. Estos argumentos justifican la constitucionalidad de los dos primeros incisos del artículo 12 del Proyecto de Ley. Es ajustado al ordenamiento superior que el legislador estatutario prevea que los partidos y movimientos políticos sean sujetos de sanciones por las conductas allí indicadas, que en buena medida recogen las cláusulas de responsabilidad de esas colectividades, indicadas en el artículo 107 C.P.

La tipificación de las sanciones responde a criterios de gradualidad y razonabilidad, en el sentido que reserva los castigos más graves a faltas de similar entidad. Adicionalmente, aunque prevé otras modalidades de sanción, distintas a las previstas por el constituyente, ello no afecta la constitucionalidad del precepto puesto que, como se indicó, esa prescripción superior no tiene carácter conclusivo, por lo que permite que el legislador estatutario prescriba sanciones de diferente índole, siempre y cuando se sometan a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En el caso planteado, sanciones relativas a la suspensión de la personería jurídica, su disolución o la suspensión de la financiación y el uso de medios masivos de comunicación, se muestran como instrumentos razonables, en tanto están relacionados con la restricción de las potestades y estímulos que la Constitución confiere a partidos y movimientos. Es apenas natural que una vez se ha comprobado que la agrupación incumplió con las reglas del ordenamiento y ha afectado de manera grave el principio democrático representativo, sea objeto de sanciones de este carácter. Ello más aún cuando existe un mandato constitucional expreso que ordena que las colectividades sean responsables por tales actuaciones contrarias al orden institucional. Por supuesto, la exequibilidad general de las sanciones allí planteadas no exime al CNE de garantizar la eficacia del derecho al debido proceso de los partidos y movimientos políticos, al imponerlas en cada caso concreto. Esto en el entendido que dicho órgano está sujeto a las prescripciones de la Constitución y la ley en lo que respecta al ejercicio de las funciones que le otorga el artículo 265 Superior.

No obstante, conviene detenerse en dos aspectos particulares que ameritan estudio separado. En primer término, la Sala advierte que la aplicación de las

sanciones excluye la conducta descrita en el numeral 9º del artículo 10 del Proyecto. Esta norma tipifica como falta de los directivos de partidos y movimientos *"cometer delitos contra la administración pública, actos de corrupción, mostrar connivencia con estos y/o teniendo conocimiento de estas situaciones, no iniciar los procesos correspondientes o no realizar las denuncias del caso"*. A juicio de la Corte y como ya se indicó en apartado anterior, esta exclusión se justifica a partir de la responsabilidad personal y subjetiva que se predica de tales comportamientos, lo cual explica que se centre en los directivos de las agrupaciones políticas y no en la colectividad. Además, no puede perderse de vista que estos comportamientos son subsumidos por el numeral 8º del artículo 10 del Proyecto, que dispone como falta de los directivos y de los partidos y movimientos, de acuerdo con la regla contenida en el artículo 8º del Proyecto, *"incurrir en actos tipificados como delitos contra los mecanismos de participación democrática; contra la administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado; contra el régimen constitucional y legal; de lesa humanidad; o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico"*. Es evidente que si el partido o movimiento político comete acciones u omisiones que den lugar a la comisión de los mencionados delitos, será pasible de las sanciones previstas en el artículo 12 del Proyecto. Por lo tanto, no se está ante una omisión o déficit sancionatorio en cuanto a la materia analizada.

El segundo aspecto es el relativo a la sanción prevista en el numeral 6 del artículo 12. La Corte observa que este precepto reitera la sanción señalada en el inciso noveno del artículo 107 C.P.; no obstante, el legislador estatutario omitió uno de los aspectos fijados por el constituyente, relativo a que la sanción por condena del candidato se predica de aquel que ejerce cargos *uninominales*. En este caso debe aplicarse la regla utilizada en el fundamento jurídico 38.3., en el sentido que cuando la Carta Política ha fijado un ingrediente normativo específico, este configura un límite igualmente particular para el legislador sobre esa materia. De otro lado, debe insistirse que la obligatoriedad de esta circunscripción de la sanción al partido frente a la condena de candidato a cargo uninominal se explica en el hecho que la Constitución prevé un régimen distinto cuando el condenado es un miembro de una corporación pública de elección popular. En este caso, en lo que respecta a la permanencia en la curul, la regla aplicable es la prevista por el artículo 134 C.P., que señala que cuando los miembros de las corporaciones públicas de elección popular son condenados o afectados con medida de aseguramiento por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra la mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, no podrá suplirse la curul con un suplente.

En consecuencia, la Constitución prevé consecuencias jurídicas diferentes, en lo que refiere a la permanencia en la investidura, respecto de candidatos elegidos a cargos uninominales y a corporaciones públicas. Como la redacción planteada por el legislador estatutario llevaría a desnaturalizar esa diferenciación expresa, se impone la exequibilidad condicionada del precepto,

en el sentido que la sanción allí estipulada es aplicable cuando el condenado es un candidato electo a cargo uninominal.

40.2. El inciso tercero del artículo 12 determina como sanción a los partidos y movimientos políticos la pérdida de la personería jurídica en aquellos casos en los que restados los votos obtenidos por los congresistas condenados por los delitos descritos en el numeral 5 del artículo 10 del Proyecto, la colectividad no alcance el umbral previsto en el inciso primero del artículo 108 C.P., esto es, la votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las elecciones de Cámara de Representantes y Senado. Esta sanción encuentra sustento constitucional suficiente en las finalidades de las reformas de 2003 y 2009, en especial esta última, que determina la responsabilidad de los partidos cuando son cooptados o influenciados por actores ilegales. Resulta razonable que cuando el apoyo electoral de la colectividad política no se deriva del sufragio libre que propugna por determinado programa de acción política, sino en la coacción violenta, la entrega de dádivas o el financiamiento ilegal, ese apoyo deba desvirtuarse jurídicamente, puesto que no está legitimado desde la perspectiva de la representatividad democrática. Igual conclusión es predicable de otras modalidades de sanción previstas en la misma norma, como la devolución de la financiación estatal. En ese evento, es claro que el esfuerzo fiscal destinado al funcionamiento de los partidos y movimientos, al igual que para sus campañas electorales, debe dirigirse única y exclusivamente a las prácticas democráticas y no a expresiones delincuenciales que deslegitiman la actividad política. Por ende, no solo es constitucionalmente legítimo, sino obligatorio y necesario, la imposición de sanciones de esta naturaleza.

40.3. Los demás componentes del artículo 12 del Proyecto no ofrecen mayores debates respecto a su constitucionalidad. La regla que permite al CNE, como medida cautelar y ante la existencia de medida de aseguramiento contra el candidato elegido, proceder a suspender proporcionalmente a los partidos y movimientos el acceso a financiación estatal y a uso de espacios otorgados en medios de comunicación, es corolario de la legitimidad constitucional para la imposición de dichas sanciones en forma definitiva, como se explicó anteriormente. A su vez, lo previsto en el parágrafo 1º *ejusdem* es una norma que garantiza la aplicación del principio de publicidad de la actuación adelantada por el CNE, lo que redunda en la seguridad jurídica del procedimiento. Esto nuevamente bajo el entendido que las actuaciones de ese organismo están sujetas al mandato de juridicidad que les impone la Constitución y la ley. Por último, la Sala considera que el parágrafo 2º es una medida compatible con la Constitución, en consideración a que el ejercicio de la potestad sancionatoria está guiado, entre otros preceptos, por el principio de proporcionalidad. Esto permite que el legislador estatutario prevea que la sanción impuesta pueda limitarse a la circunscripción territorial en que se cometió la falta, ello con el fin de evitar una afectación excesiva de los derechos constitucionales de las colectividades políticas, en especial la

posibilidad de presentar candidatos a las elecciones, y recibir el reconocimiento y apoyo del Estado para su funcionamiento.

Artículo 13. Competencia y procedimiento para imponer sanciones a los partidos y movimientos políticos.

41. El artículo 13 del Proyecto de Ley determina la competencia y procedimiento para imposición de las sanciones en comento a partidos y movimientos políticos. Para ello indica que el Consejo Nacional Electoral es titular del ejercicio preferente de la competencia y procedimiento para imponer sanciones a partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, *"cuando estos no lo hicieren de acuerdo a su régimen disciplinario".*

En distintos apartes de esta sección, la Corte ha mostrado los argumentos que justifican la competencia del CNE para ejercer, dentro del marco delimitado por la Constitución y la ley, las funciones de inspección, vigilancia y control de las agrupaciones políticas, lo que confirma, de manera general, la constitucionalidad del precepto. No obstante, este primer inciso plantea dos problemas jurídicos que debe abordar la Sala. El primero, relativo a que la norma extiende la competencia sancionatoria a los grupos significativos de ciudadanos, a pesar de que conforme a las normas estatutarias precedentes restringen esa función respecto de partidos y movimientos políticos con personería jurídica. La Corte encuentra que al tenor del artículo 265 C.P., el CNE ejerce su competencia respecto de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos. Sin embargo, con el fin de otorgar coherencia al articulado objeto de estudio, la interpretación adecuada del precepto es entender que la potestad sancionatoria respecto de los grupos significativos de ciudadanos se limita a aquellos que cuenten con personería jurídica, en los términos del artículo 108 C.P. Esto en la medida que un entendimiento diverso llevaría a evidentes equívocos y contradicciones en su aplicación, habida cuenta que *(i)* entraría en contradicción con lo regulado en el artículo 13 del Proyecto, que reserva la imposición de sanciones a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica; y *(ii)* las agrupaciones políticas sin personería carecen de la estructura institucional y de responsabilidad, en especial de cuadros directivos, que permita aplicar el régimen sancionatorio prescrito por el legislador estatutario. Por ende, la competencia del CNE, conferida por el artículo 13 del Proyecto está circunscrita a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos de que trata el artículo 108 C.P.

En segundo lugar, como lo advierte el Procurador General, la formulación del legislador estatutario podría comprenderse de modo que la competencia del CNE tendría carácter subsidiario, en tanto entra a operar solo *"cuando estos no lo hicieren de acuerdo a su régimen disciplinario interno".* Esta condición, en criterio de la Sala es inexequible, puesto que es contrario al principio de objetividad en la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, previsto en el artículo 107 C.P., así como el principio

de imparcialidad en el ejercicio de la función pública, prescrito en el artículo 209 C.P.

En efecto, la consecuencia práctica de la estipulación en comento es que las agrupaciones políticas tendrían la competencia para juzgar sus propias faltas. Además de las perplejidades que esa cláusula genera, como el hecho que la colectividad podría juzgar sus faltas e imponerse la sanción de cancelar o suspender su personería jurídica, o eliminarse el acceso a la financiación estatal o medios de comunicación. Es evidente que permitir que esas agrupaciones investiguen y sancionen sus faltas contradice la necesidad que sea un órgano independiente, sujeto a la Constitución y a los mandatos legales. y ajeno a la estructura de la colectividad, que para el caso colombiano corresponde al CNE, quien se ocupe de esa función. A este respecto debe indicarse, en respuesta a lo planteado por uno de los intervinientes, que si bien la composición del CNE responde a criterios de representatividad democrática de los partidos y movimientos, de ninguna manera puede colegirse de esa situación que tal organismo pueda adoptar sus decisiones con un criterio exclusivamente político. En cambio, se trata de un ente que, al fungir como máxima autoridad electoral, está sometido a la aplicación imparcial, ponderada y objetiva de las normas constitucionales y legales aplicables a esa materia. Ello explica, precisamente, que sus decisiones sean objeto del escrutinio judicial de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En otras palabras, aunque esta Corporación ha reconocido que el CNE es un órgano que cumple funciones de índole política, y es por ello que su composición refleja la composición de fuerzas políticas[109], de estos rasgos no se colige que deje de estar sometido al deber de imparcialidad en la aplicación de las sanciones y, en general, en el cumplimiento de sus potestades constitucionales y legales.

Frente al principio de imparcialidad en el ámbito del derecho sancionador, la jurisprudencia ha previsto que *"…*[l]*a imparcialidad representa, pues, el principio más depurado de la independencia y la autonomía judiciales o de quien, conforme la Constitución y la ley, le ha sido reconocido un poder de juzgar a otros individuos, pues no sólo lo hace independiente frente a los poderes públicos, sino también, frente a sí mismo. Como se sostuvo en el auto A-188A de 2005, se trata de la fórmula con que se recoge la tradición jurídica de la humanidad, desde la cual se ha considerado universalmente como forma de resolver conflictos 'la intervención de un tercero, ajeno al conflicto'; pero también se trata de que -aunque con algunas excepciones- los conflictos se resuelvan a través de la manera ofrecida por el Estado, 'esto es, mediante la implementación de un proceso adelantado por un juez y con la potestad de hacer cumplir la solución que se impartió al conflicto'.* || *Estas consideraciones, es evidente, son perfectamente extrapolables a la noción de imparcialidad que debe animar el ejercicio del poder disciplinario, en donde*

[109] Corte Constitucional, sentencia C-230A/08.

también resulta indispensable evitar que el juzgador sea 'juez y parte', así como que sea 'juez de la propia causa'."[110].

En el caso planteado, aceptar que las agrupaciones políticas pueden tramitar la sanción de sus propias faltas, sería palmariamente contrario al principio en comento. Por ende, la Corte declarará la inexequibilidad de la expresión *"cuando estos no lo hicieren de acuerdo a su régimen disciplinario interno"*, contenida en el inciso primero del artículo 13 del Proyecto de Ley.

42. El procedimiento previsto en el artículo 13 del Proyecto para la investigación y sanción de las agrupaciones políticas con personería jurídica, acoge la sucesión tradicional de etapas del derecho administrativo sancionador. En ese orden de ideas, contempla *(i)* la necesidad de proferir resolución motivada de apertura de la investigación, que dé cuenta de los cargos, las faltas atribuibles, los hechos objeto de investigación, las disposiciones infringidas y las sanciones imponibles; *(ii)* la posibilidad de que si no existieren elementos de juicio suficientes, el CNE pueda adelantar la correspondiente investigación preliminar, notificándose de ello al partido o movimiento; *(iii)* la notificación del inicio de la investigación al representante legal de la colectividad, a las personas implicadas en los hechos objeto de la pesquisa y al Ministerio Público; *(iv)* el término para que los implicados rindan descargos; *(v)* las reglas sobre el debate probatorio, la formulación de alegatos de conclusión y la adopción de decisión de mérito; *(vi)* la posibilidad de decretar las medidas cautelares objeto de examen respecto del artículo 12 del Proyecto; *(vii)* la cláusula de remisión de lo no regulado al Código Contencioso Administrativo; y *(viii)* la facultad de demandar en sede judicial la decisión adoptada y las reglas para su trámite.

Estas disposiciones son compatibles con la Constitución, puesto que otorgan garantías suficientes para la eficacia de las distintas prerrogativas que conforman el derecho al debido proceso. En efecto, permiten la publicidad de las decisiones de trámite y de fondo, el ejercicio del derecho de contradicción y defensa, la potestad de presentar pruebas y hacerlas valer dentro del trámite, al igual que la facultad para impugnar la decisión en sede jurisdiccional. Por ende, el procedimiento mencionado será declarado exequible.

Capítulo IV. De la disolución, liquidación y fusión de los partidos y movimientos políticos

Este capítulo tiene dos artículos. El primero que prevé las reglas de disolución, liquidación, fusión y escisión de los partidos y movimientos políticos, y el segundo, que determina los efectos de la disolución administrativa.

Artículo 14. Disolución, liquidación, fusión y escisión de los partidos y movimientos políticos.

---

[110] Corte Constitucional, sentencia C-762/09.

43. El artículo 14 del Proyecto de Ley ofrece distintos enunciados normativos diferenciados, a saber *(i)* la delegación en la ley y los estatutos internos de la definición de las reglas sobre disolución, liquidación, fusión y escisión de los partidos y movimientos políticos; *(ii)* la previsión según la cual la decisión administrativa del CNE de disolver y liquidar un partido o movimiento político, no cabe recurso alguno; *(iii)* la imposibilidad de acordarse la disolución, liquidación, fusión y escisión voluntaria de un partido o movimiento político cuando se haya iniciado proceso sancionatorio; *(iv)* la regla supletoria para la designación del liquidador, cuando ello no se hubiere previsto en los estatutos internos; *(v)* la competencia del CNE para impulsar la liquidación luego de pasados tres meses del decreto de cancelación de personería jurídica; *(vi)* el reenvío de la regulación sobre la disolución y liquidación a la ley civil; *(vii)* la destinación del remanente de la liquidación al Fondo de Financiación de Partidos y Campañas, salvo que se hubiere fijado otra destinación pertinente en los estatutos; y *(viii)* de acuerdo con el parágrafo de la norma, la regla supletoria sobre la decisión de la liquidación, en el sentido de que si ello no ha sido regulado por los estatutos, la decisión podrá adoptarse por la respectiva bancada en Congreso, con una votación no inferior a la tercera parte de sus integrantes.

43.1. Para el análisis de estos enunciados, debe partirse de evidenciar los modos de extinción de la personería jurídica de las agrupaciones políticas que plantea la Constitución y la legislación estatutaria. Concurren dos formas de disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos. La primera, de carácter coactiva, la cual es de competencia del CNE y concurre cuando se cumplen los supuestos previstos en la Constitución, esto es, en razón de la imposición de sanciones por las faltas señaladas en el artículo 107 y 108 C.P. y desarrolladas por la norma estatutaria, según se ha tenido oportunidad de indicar; o cuando se cumplen los supuestos de pérdida de representatividad democrática debido a no alcanzar el umbral previsto en el inciso primero del artículo 108 C.P.

La segunda, de carácter voluntario, conforme al cual el legislador estatutario reconoce a los partidos y movimientos políticos la potestad de decretar su disolución y liquidación, de acuerdo con las causales que le fijen la ley y, en especial, sus estatutos internos. En términos generales, esta opción es compatible con la Constitución, puesto que desarrolla la dimensión negativa de la libertad de conformar agrupaciones políticas sin limitación alguna (Art. 40-3 C.P.). Es claro que si la Carta confiere ese derecho, en él se encuentra contenida la posibilidad que sus integrantes decidan disolver y liquidar el partido o movimiento político correspondiente, pues de lo contrario la constitución del mismo no sería libre, en los términos de la citada norma superior.

43.2. La exequibilidad del primer contenido normativo no ofrece mayor resistencia, habida consideración que indicar que la ley y los estatutos de los partidos y movimientos definirán las reglas para su disolución, liquidación,

fusión y escisión, se explica tanto en la cláusula general de competencia legislativa sobre la materia, como por el grado de autonomía que la Carta reconoce a las agrupaciones políticas. Este margen se expresa, por antonomasia, a través de la fijación de regulaciones estatutarias a través de mecanismos democráticos internos.

43.3. Se ha explicado en este fallo, a propósito de la potestad sancionatoria que ejerce el CNE, que la función ejercida por ese órgano es de naturaleza disciplinaria – administrativa, lo cual necesariamente implica la posibilidad de escrutinio judicial de sus decisiones. Esto, a su vez, se justifica por dos razones adicionales de índole constitucional. La primera, según la cual la vigencia del Estado de Derecho reposa en que todo acto estatal esté sometido a la revisión judicial, a fin que sea un órgano público independiente y basado en reglas objetivas el que decida definitivamente sobre la legalidad y la constitucionalidad de la actuación correspondiente. No existen actos por fuera de la jurisdicción, en tanto la vigencia de la Constitución y la ley reposa en los jueces, funcionarios investidos con fuerza de autoridad para la resolución de los conflictos mediante la aplicación del Derecho. La segunda, basada en la vigencia del derecho de acceso a la administración de justicia, que también se predica a favor de los partidos y movimientos políticos, quienes podrán cuestionar, para el caso planteado ante la jurisdicción contenciosa administrativa, las decisiones adoptadas por el CNE cuando consideren que son contrarias al orden jurídico. Esto en el entendido que tales decisiones están sujetas a parámetros normativos de naturaleza objetiva, como lo es la Constitución y las normas legales que regulan la materia electoral y el funcionamiento y organización de los partidos y movimientos políticos.

El segundo de los enunciados normativos citados determina que la decisión administrativa del CNE, que resuelve la disolución y liquidación de partidos y movimientos, *"no tendrá recurso alguno"*. Para la Corte, esta última previsión puede interpretarse en dos sentidos distintos y contrapuestos. De acuerdo con el primer entendimiento, esta expresión significa que la decisión adoptada por el CNE, en tanto máxima autoridad en materia electoral (Art. 265 C.P.), no es susceptible de recurso alguno, al interior de la vía administrativa. Conforme a la segunda comprensión, la disposición debe interpretarse en su sentido amplio, de modo que no solo excluye cualquier otra instancia dentro de la vía administrativa, sino que también elimina la posibilidad de discusión judicial de la decisión adoptada por el CNE.

Para la Corte, la segunda interpretación es contraria a la Constitución. En distintos apartes de este fallo se ha explicado cómo si bien la Carta Política confiere amplias e importantes facultades en materia electoral frente a las agrupaciones políticas, en todo caso se trata de competencias que no son incompatibles con la actuación de la administración de justicia. Así, en tanto la decisión adoptada por el CNE está plasmada en un acto administrativo, operan contra este las acciones contenciosas que prevea la ley. Además, en caso que se cumplan con los requisitos de procedibilidad previstos en la Constitución, la ley y la jurisprudencia de esta Corporación, también

resultarían aplicables acciones judiciales subsidiarias y excepcionales, como para el caso sería la acción de tutela. En consecuencia, a fin de evitar que la norma analizada sea objeto de interpretaciones contrarias al ordenamiento superior, la Sala condicionará su exequibilidad en el entendido que la decisión administrativa de disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos que adopte el CNE es susceptible de las acciones judiciales que prevea la Constitución y la ley.

43.4. La regla que impide la disolución, liquidación, fusión o escisión voluntaria de la agrupación política cuando ya se ha iniciado un proceso sancionatorio, es razonable y no pugna con el orden constitucional. En efecto, la intención del legislador estatutario es que una vez la autoridad electoral ha considerado que existe mérito suficiente para iniciar una investigación por la comisión de las faltas previstas en el capítulo III, es imprescindible que esa pesquisa llegue a su fin. Esto con el objeto que se determine con claridad la responsabilidad de la colectividad y/o sus directivos. La disolución voluntaria, en ese orden de ideas, tomaría la forma de un fraude a la ley, por lo que es válido que el legislador disponga medidas que lo impidan, como sucede en el caso analizado.

Las disposiciones relacionadas con la designación supletoria del liquidador por parte del CNE, la competencia de ese mismo organismo para impulsar el proceso liquidatorio una vez se ha acreditado la cancelación de la personería jurídica, su revocatoria o disolución, y la remisión a las leyes civiles que aplican a las entidades sin ánimo de lucro; son previsiones compatibles con la Constitución. Debe resaltarse a este respecto que las facultades que dichas reglas otorgan al CNE se encuadran en las competencias constitucionales de esa institución para ejercer la regulación, inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de las agrupaciones políticas y, dentro de esa competencia general, reconocer y revocar la personería jurídica de partidos y movimientos.

De otro lado, la norma supletoria respecto a la destinación de los recursos remanentes que resulten de la liquidación, a favor del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas, acoge la formulación jurídica tradicional para esas materias, que prefiere dirigir dichos recursos al soporte de actividades análogas a las desarrolladas por la agrupación liquidada, sin que se encuentre contradicción alguna entre ese precepto y la Constitución. Adicionalmente, la prohibición de que los estatutos de partidos y movimientos destinen los mencionados remanentes a objetos distintos a los desarrollados por las agrupaciones políticas, es razonable y refuerza la intención del constituyente de privilegiar a tales agrupaciones como legítimos intermediarios entre la ciudadanía y el poder político, mediante la propuesta y ejecución de un programa de acción estatal, práctica diametralmente opuesta a personalismos o, en los casos más extremos, uso de la política partidista para fines distintos al bien común, entre ellos el clientelismo, el accionar de grupos ilegales y la corrupción.

43.5. Análisis separado debe efectuarse del "parágrafo transitorio" del artículo 14 del Proyecto. Esta norma estipula una regla supletoria, según la cual en los casos en que los estatutos de partido o movimiento no prevea disposición alguna en materia de disolución voluntaria *"tal decisión podrá ser adoptada por las respectivas bancadas del Congreso con una votación no inferir a las dos terceras partes de sus integrantes".*

Sobre esta disposición, el Procurador General plantea un inconveniente de índole práctica, consistente en que esa norma resultaría inaplicable cuando se trata de bancadas conformadas con un solo congresista, caso en el que la mayoría exigida sería imposible de cumplir. Por ende, propone el condicionamiento del precepto, de modo que no resulte aplicable en el evento explicado. No obstante, la Sala considera que más allá de asuntos concretos de aplicación de la disposición, esta se opone a la Constitución por motivos sustantivos, por lo que debe declararse inexequible.

En distintos apartes de esta sentencia se ha insistido en que uno de los propósitos del actual régimen constitucional sobre funcionamiento y organización de los partidos y movimientos políticos, es fortalecer sus mecanismos democráticos internos para la toma de decisiones. Esta finalidad se explica, como ya se ha señalado, en la necesidad de contrarrestar prácticas personalistas en la política partidista, las cuales reemplazan la deliberación democrática de miembros e integrantes de la colectividad política por las decisiones personales de algunos de ellos, rasgo característico de lo que comúnmente ha sido denominado como *"microempresa electoral"*. Estos modos ilegítimos de participación política, que prescinden del debate alrededor de la definición de determinado programa de acción estatal, son especialmente nocivos para la estructura de partidos y movimientos y, por ende, terminan por erosionar el principio democrático representativo, basado en el agenciamiento político ideológico del electorado ante los cargos y corporaciones de elección popular.

Es por ello que las reformas constitucionales de 2003 y 2009 incorporaron fórmulas expresas que obligan a que las decisiones centrales para la vida de las agrupaciones política sean adoptadas mediante dichos procedimientos democráticos. Así, la Carta Política prevé que *(i)* los partidos y movimientos se organizarán democráticamente (Art. 107 inciso 3 C.P.); *(ii)* las agrupaciones políticas podrán hacer uso de consultas internas para la toma de sus decisiones y la escogencia de candidatos (*ejusdem* inciso 4); *(iii)* concurre la obligación constitucional de los directivos de los partidos y movimientos de propiciar procesos de democratización interna (*ejusdem* inciso 5); y, previsión que resulta especialmente importante para resolver este asunto, *(iv)* será causal de pérdida de las personería jurídica no celebrar, al menos en periodos de dos años, *"convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política"* (Art. 108, inciso 2 C.P.).

Aplicadas estas premisas al caso analizado, la Sala parte de advertir que no puede concebirse una decisión más importante para los partidos y movimientos políticos, que optar por su disolución y liquidación, lo que correlativamente lleva a la pérdida de la personería jurídica. Bajo el marco de referencia expuesto, esta es una de las decisiones que requiere mayores niveles de deliberación democrática interna, habida cuenta el alto grado de incidencia que tiene tanto para los intereses de miembros e integrantes de la colectividad, como para la representación política del electorado que apoyó a la agrupación y al programa de acción estatal por ella representado.

La decisión adoptada por el legislador estatutario es contraria a las finalidades constitucionales descritas. Aunque los congresistas que integran la bancada de cada partido o movimiento tienen un lugar significativo en la estructura de la colectividad política, merced de ser titulares de la representación del electorado, en modo alguno suplantan la deliberación democrática de sus integrantes y miembros, según la tipología explicada en el fundamento jurídico 27. Esto debido a que la decisión consistente en la disolución y liquidación de la colectividad exige que sean esos miembros e integrantes, a través de los procedimientos que les sirvan para expresar sus opiniones y adoptar decisiones democráticas, quienes tomen tal resolución.

Según se ha explicado, el régimen de bancadas previsto en la Constitución tiene como finalidades esenciales aumentar el grado de disciplina al interior de los partidos y movimientos, al igual que incorporar herramientas que redunden en la racionalidad y eficiencia en la actividad legislativa. Estos objetivos carecen de un alcance tal que permiten que la bancada suplante la decisión de miembros e integrantes de la colectividad en aquellos asuntos más importantes, como es la existencia jurídica misma del partido o movimiento, más aún cuando se trata solo de la que tiene representación en el Congreso, con exclusión de otras corporaciones públicas de elección popular o cargos uninominales.

En ese orden de ideas, la Corte concluye que el apartado analizado es incompatible con el mandato constitucional de democratización interna de los partidos y movimientos políticos. Por lo tanto, el parágrafo transitorio del artículo 14 del Proyecto será declarado inexequible.

Artículo 15. Efectos de la disolución administrativa.

44. El artículo 15 del Proyecto de Ley Estatutaria determina dos efectos de la disolución administrativa de los partidos y movimientos. En primer lugar, indica que una vez notificada la decisión que decreta la disolución, procederá el cese inmediato de la actividad de la colectividad, reputándose inexistentes los actos posteriores. En segundo término, prevé que se considerará fraudulenta la creación de un nuevo partido o movimiento que subrogue al que se decretó la disolución, subrogación que se verificará a través de la conexión o similitud institucional o de miembros directivos.

Medidas de este carácter, en criterio de la Corte, no se oponen a la Constitución. Esto debido a que se trata de instrumentos que el legislador estatuario determina para evitar que se desconozca, mediante mecanismos dolosos, la actuación de la autoridad electoral que, en virtud de la comisión de las faltas previstas en la misma normatividad, ordena la cancelación de la personería jurídica que para el caso equivale a la disolución del partido o movimiento objeto de sanción.

Título II. De la financiación política

45. El título II del proyecto de Ley Estatutaria prevé reglas particulares en materia de financiación de los partidos y movimientos políticos, y de las campañas electorales, y se encuentra constituido por tres capítulos.
El capítulo I trata sobre la financiación estatal y privada de los partidos y movimientos políticos, en donde se regulan los temas relativos a *(i)* la financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos (Art. 16); *(ii)* la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos (Art. 17); *(iii)* la destinación de los recursos (Art.18); y *(iv)* la rendición pública de cuentas (Art. 19).

El capítulo II contiene las normas referentes a la financiación de las campañas electorales, en las cuales se regula *(i)* las fuentes de financiación para las campañas electorales (Art.20); *(ii)* la financiación estatal para la financiación de las campañas electorales (Art.21); *(iii)* el tema de los anticipos para las consultas o campañas electorales (Art.22); *(iv)* los límites a la financiación privada (Art.24); *(v)* los límites al monto de los gastos (Art.24); *(vi)* la administración de los recursos y presentación de informes (Art. 25); y *(vii)* la pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos (Art.26).

El capítulo III se refiere a las disposiciones comunes tanto a la financiación de los partidos y movimientos políticos, como a la financiación de campañas electorales, y en él se prevé un único artículo que contiene las reglas sobre prohibiciones en materia de financiación.

Capítulo I. De la financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos

Artículo 16. Fuentes de financiación

46. En punto a las fuentes de financiación para los partidos y movimientos políticos, el primer inciso del artículo 109 de la Constitución Política, consagra expresamente, que el Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

De esta disposición superior se derivan cuatro consecuencias normativas: *(i)* que el Estado deberá obligatoria y efectivamente concurrir a la financiación de los partidos y movimientos políticos; *(ii)* que los recursos públicos

concurrirán parcialmente a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos, estándose por ende ante un sistema mixto o combinado de financiación; *(iii)* que el Estado financiará a aquellos partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica; y *(iv)* que será el legislador el encargado de determinar la forma y modo de tal financiación estatal.

El análisis del artículo 109 de la Constitución conduce a la conclusión que mediante el Acto Legislativo 1º de 2009 se reiteró el mandato constitucional existente respecto de la financiación estatal obligatoria, efectiva y parcial a los partidos y movimientos políticos y se amplió el espectro de regulación constitucional respecto de las reglas para financiación electoral.

47. Por su parte, la jurisprudencia constitucional de esta Corporación ha manifestado, desde sus inicios, la importancia central que reviste para la democracia, en el marco del Estado Constitucional de Derecho, la función electoral y como parte esencial de esta, la financiación estatal de las campañas electorales.

En este sentido, la Corte ha reconocido la trascendencia que para la democracia constitucional tiene el tema de la financiación en general y específicamente el de la financiación estatal de los partidos, movimientos y grupos políticos que participan en las dinámicas políticas y electorales de la estructura democrática del Estado. Lo anterior, en razón a que la financiación pública se encuentra encaminada a garantizar los principios de participación, igualdad, transparencia y pluralismo, que deben informar el juego político y electoral en un estado constitucional y democrático de derecho; así como a evitar la injerencia, servidumbre o dependencia de los partidos y movimientos políticos respecto de los grupos de poder e intereses particulares, ya que estos, cuando tienen por finalidad cooptar la actividad del elegido, pueden terminar viciando la voluntad política, la cual debe estar encaminada a la consecución del bien colectivo y del interés general. Así, aunque la Sala reconoce la validez constitucional de la financiación privada, tampoco desconoce que tales recursos pueden en muchos casos estar dirigidos, no al propósito altruista de concurrir en la vida democrática y electoral a través de aportes económicos, sino a condicionar la actividad pública del candidato elegido a fines particulares y contrarios a dichos intereses del conglomerado social.

Así las cosas, desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional ha resaltado la enorme relevancia de la financiación con recursos públicos de los partidos y movimientos políticos, así como de las campañas electorales, y por ello ha reiterado que este tema debe ser necesariamente objeto de regulación estatutaria. En punto a este tema son de resaltar los siguientes pronunciamientos:

47.1 En relación con la importancia de la financiación estatal a los partidos y movimientos políticos, y de la regulación de esta materia mediante ley estatutaria, la Corte en la sentencia C-145 de 1994[111] expresó:

> "De otro lado, **esta Corte estima que un aspecto central del funcionamiento y régimen de los partidos y movimientos políticos, es el relacionado con la financiación estatal de las campañas electorales.** Es este uno de los temas de **ineludible regulación mediante ley estatutaria**, en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 152, literal c) de la Carta Política"[112] (Negrilla fuera de texto) (ver igualmente las sentencias C-484 de 1996 y C-515 de 2004)

47.2 Este criterio jurisprudencial respecto de la reserva de ley estatutaria en materia de financiación estatal fue reiterado por la Corte en la Sentencia C-523 de 2005[113]**,** con ocasión del análisis constitucional del Decreto en virtud del cual se regulaba la financiación de las campañas electorales en los departamentos, municipios y distritos, de acuerdo con lo ordenado en el Acto Legislativo 1º de 2003, en donde indicó que la financiación de las campañas electorales era un aspecto central del funcionamiento y régimen de los partidos y movimientos políticos y que, por tanto, era una materia sometida a reserva de ley estatutaria, las cuales deben ser revisadas de manera previa, integral y oficiosa por parte de la Corte Constitucional.

47.3 De otra parte, en numerosos pronunciamientos, esta Corporación ha reconocido la importancia que tiene el papel que juega el Estado en la financiación estatal con recursos públicos de las organizaciones políticas y de las campañas electorales, como una forma de promover la democracia constitucional, y de neutralizar los peligros y riesgos que encierra para ésta las necesidades de financiación, la influencia desmedida de algunos modos de financiación privada, y las fuentes ilícitas de financiación, todo lo cual termina afectando los principios de participación, igualdad, transparencia y pluralismo político, que deben caracterizar los partidos y movimientos políticos, así como las contiendas electorales, desdibuja la voluntad política, y mina los fundamentos normativos de una verdadera democracia

---

[111] En esta oportunidad, la Corte conoció sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad contra la Ley 84 de 1993 "por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral" por presuntos vicios de procedimiento en su formación y, por razones de fondo contra los artículos 1o., 2o., 3o., 6o. (parcial), 7o. (parcial), 10 (parcial), 11 (parcial), 12 (parcial), 13, 14 (parcial), 16 (parcial), 18, 19, 20, 21 y 22 de la misma ley.

[112] Ver igualmente las sentencias C-484 de 1996 y C-515 de 2004.

[113] La Corte estudió la constitucionalidad del Decreto 2207 de 2003, en virtud del cual se regulaba la financiación de las campañas electorales en los departamentos, municipios y distritos, de acuerdo con lo ordenado en el Acto Legislativo 01 de 2003.

Mediante el Decreto 2207 de 2003, el Gobierno habría dispuesto que las campañas que adelanten partidos y movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos, en elecciones uninominales o plurinominales, serían financiadas con recursos estatales únicamente mediante el sistema de reposición por votos válidos depositados a favor de la lista. Así mismo, contenía una serie de requisitos y especificidades sobre el tema tales como los montos para la reposición de votos, la creación de auditorías a las campañas, señalaba los sujetos responsables por el manejo de los recursos entregados por el Estado entre otros.

constitucional, a través de la participación y elección democrática de los representantes por parte de los ciudadanos.

Así, en la sentencia C-089 de 1994, con ocasión del estudio de la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria No. 11 de 1992 - Cámara y 348 de 1993 – Senado *"por el cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones."*, la Corte condensó los fundamentos de la ayuda financiera estatal, la cual deberá ser parcial y estar dirigida a neutralizar los riesgos que implica, para una verdadera democracia, algunas modalidades de financiación política, desmesurada y tendiente a la cooptación de la acción pública del candidato elegido, por parte de los grupos económicos de poder y así garantizar la independencia y el correcto desempeño de sus funciones representativas y mediadoras de los grupos y organizaciones políticas. A este respecto dijo la Corte:

> "**La razón de ser de la ayuda financiera** –que es por lo tanto **parcial** en cuanto no puede y no debe hacerse cargo de todo el costo de la actividad política-, **busca neutralizar la dependencia y servidumbre que las organizaciones políticas pueden adquirir respecto de los centros privados de poder** que les prodigan su apoyo económico y pueden prevalecerse de él para derivar una malsana influencia sobre los asuntos políticos o exigir reciprocidades que deterioran la moral social y socavan la confianza en el correcto desempeño de su función representativa y mediadora, que debería inspirarse únicamente en el interés general" (resalta la Sala).

47.4 En otro pronunciamiento, mediante la sentencia C-1153 de 2005, con ocasión del estudio del proyecto de ley de garantías para la elección de Presidente de la República, la Corte reiteró que el rol que el Estado debe desempeñar a través de la financiación de las organizaciones políticas y de las campañas electorales es fundamental para el fortalecimiento de la democracia, e hizo énfasis en los múltiples riesgos de la creciente financiación privada de los partidos y movimientos políticos que justifica la necesidad de financiación estatal. A este propósito dijo la Corte en esa oportunidad dijo:

> "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" [114]

47.5 En el mismo pronunciamiento C-1153 de 2005, la Corte resaltó las bondades de un sistema mixto, en el que el Estado concurra con financiación de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales. A este respecto expuso:

> "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".

47.6 En consecuencia, es posible concluir que la regulación de las fuentes privadas de financiación, y de la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con el artículo 109 Constitucional, busca fortalecer el funcionamiento político y electoral de las organizaciones políticas, y de contera la consolidación de una verdadera democracia participativa y deliberativa, y de los principios de participación, igualdad, transparencia, pluralismo jurídico y moralidad pública, en el marco de un Estado Constitucional de Derecho.

En este contexto, es de resaltar específicamente la función que cumple la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos y de las campañas electorales, en cuanto ofrece a las organizaciones políticas unas garantías mínimas para su funcionamiento político y electoral, promoviendo los principios antes mencionados.

47.7 En relación con el tema de las fuentes de financiación privada, la Corte en la sentencia C-089 de 1994 expresó que corresponde al legislador la

---

[114] Sentencia C-1153 de 2005, ver también sentencia C-396/11.

regulación del apoyo económico que los particulares pueden otorgar al funcionamiento político y electoral de las organizaciones políticas, pero que no puede limitar dicho apoyo a las personas jurídicas, pues las personas naturales pueden también contribuir a la financiación de los partidos y movimientos políticos. Del mismo modo, estableció que el legislador puede establecer requisitos para que una persona jurídica pueda realizar contribuciones económicas a una campaña política, cuando tengan como fin dar publicidad a la contribución, evitar conflictos de intereses para los posibles elegidos y respetar el régimen de sociedades.

47.8 La jurisprudencia de esta Corporación también ha establecido que la fijación de reglas claras en materia de fuentes de financiación privada y estatal, son definitivos los principios de igualdad, transparencia y pluralismo político, en el funcionamiento político y la participación de las organizaciones políticas en las contiendas electorales, con el fin de garantizar uno de los pilares fundamentales del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Así en la sentencia C-1153 de 2005, la Corte resaltó que la clara regulación respecto de las fuentes lícitas de financiación u origen de los recursos, se encuentra orientada a garantizar la transparencia y, por ende, a combatir la corrupción en los procesos electorales.

En este sentido afirmó que *"... no se entendería que las campañas que apuntan a que el pueblo se manifieste por una determinada opción política, fuesen ajenas a los postulados de la transparencia, es decir,* ***que pudiesen ser financiadas con toda suerte de recursos, sin importar sus orígenes lícito o ilícito,*** *ni tampoco sus montos; tanto menos y en cuanto, como en el presente caso, la decisión a adoptar apunte a reformar la Constitución."*

Así también, en la sentencia C-141 de 2010**,** con ocasión de la revisión de constitucionalidad de la Ley 1354 de 2009 *"Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional",* la Corte se refirió al principio de transparencia para resaltar que *"[E]l principio de transparencia en materia electoral apunta al establecimiento de instrumentos encaminados a* ***determinar con precisión el origen,*** *la destinación, al igual que el monto de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral".*

47.9. Igualmente, en ese mismo pronunciamiento, esta Corporación resaltó que la determinación de las fuentes de financiación lícita privada y estatal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos garantiza el principio del pluralismo político y de la igualdad de participación y de oportunidades de las distintas organizaciones políticas en los mecanismos de participación ciudadana, en cuanto esto previene el fenómeno de la corrupción y la injerencia de intereses particulares en los procesos democráticos. Esto último cuando la financiación privada procede, bien de fuentes ilegales o cuando tengan como único propósito cooptar la agenda de acción política del candidato elegido.

47.10. En este orden de ideas, la Sala reitera la importancia que para la implementación de la democracia tiene la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos, y de las campañas electorales, y reafirma que en su función de regular el tema de la financiación de las organizaciones políticas y de las campañas electorales, el legislador no puede desconocer *(i)* la necesidad de regular mediante ley estatutaria este tema; *(ii)* la necesidad de determinar las fuentes lícitas de financiación privada; y *(iii)* la necesaria consagración y regulación de la financiación estatal parcial a las organizaciones políticas y campañas electorales. Lo anterior, por cuanto al existir un expreso mandato constitucional a este respecto, el legislador no puede consagrar disposiciones que la desconozcan, lo cual atentaría contra uno de los elementos y requisitos fundamentales de una democracia constitucional.
Es clara por tanto para esta Sala, la importancia y transcendencia que la Carta Política y la jurisprudencia constitucional le han otorgado al tema de la financiación en general de la función electoral y en particular al tema de la financiación estatal del funcionamiento político y electoral de los distintos tipos de organizaciones políticas. Por tanto, insiste en esta nueva oportunidad, en que la financiación estatal de las campañas electorales busca hacer efectiva los principios que informan la democracia, el funcionamiento de las organizaciones políticas, ofreciendo unas garantías mínimas para la concreción de los principios y valores constitucionales antes señalados.

48. De conformidad con lo expuesto esta Sala encuentra que lo dispuesto en este artículo no contradice el artículo 109 de la Carta Política, ni las reglas jurisprudenciales sobre la materia, sino que por el contrario constituye un desarrollo del precepto superior y de la jurisprudencia constitucional, en cuanto especifica clara y expresamente las posibles fuentes legales para la obtención de los recursos que pueden utilizar para su funcionamiento político y electoral, los partidos y movimientos políticos, por las siguientes razones:

48.1. Esta norma establece dos fuentes básicas de financiación legal para los partidos y movimientos políticos, la financiación privada o particular, y la financiación estatal. Como posibles fuentes de financiación privada prevé seis posibilidades: *(i)* las cuotas de los afiliados, de conformidad con los estatutos; *(ii)* las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, de sus afiliados y/o de particulares; *(iii)* los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas; *(iv)* los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de las actividades que puedan realizar en relación con sus fines específicos; *(v)* los rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios; y *(vi)* las herencias o legados que reciban.

De otra parte, el numeral 7 prevé la financiación estatal, en el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

48.2. En este sentido, encuentra la Sala que la norma cumple con los mandatos constitucionales, respecto de *(i)* que el Estado deberá obligatoria y efectivamente concurrir a la financiación de los partidos y movimientos políticos; *(ii)* que los recursos públicos concurrirán parcialmente a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos; *(iii)* que el Estado financiará a aquellos partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica; *(iv)* que será el legislador el encargado de determinar la forma y modo de tal financiación estatal, en razón a que la norma prevé expresamente la financiación estatal, con carácter parcial y que concurre con la financiación privada.

48.3. Por tanto, es de concluir que este artículo se encuentra en armonía con el sistema de financiación de los partidos y movimientos políticos en el marco constitucional colombiano, que prevé un sistema de financiación mixto, en el que concurren tanto diversas fuentes de financiación privada, como la financiación obligatoria y efectiva del Estado con recursos públicos, la cual es parcial pero que debe ser prevaleciente frente a la financiación privada.

Así mismo, este precepto normativo debe interpretarse sistemáticamente con el artículo 27 de este mismo Proyecto de Ley Estatutaria, que contiene las prohibiciones respecto de la financiación privada.

De otra parte, en lo que tiene que ver con la financiación estatal, el artículo bajo estudio no ofrece reparo constitucional alguno, por cuanto prevé efectivamente la financiación estatal obligatoria, efectiva y parcial, para el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

También es posible concluir, que la regulación de las fuentes privadas de financiación, y de la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con el artículo 109 Constitucional, busca fortalecer el funcionamiento político y electoral de las organizaciones políticas, y de contera la consolidación de una verdadera democracia participativa y deliberativa, fundada en los principios superiores que informan la materia.

48.4. De otra parte, encuentra la Sala que este precepto normativo se encuentra en armonía con las reglas jurisprudenciales que sobre el tema de financiación a los partidos y movimientos políticos ha fijado esta Corporación en numerosas sentencias[115], en cuanto *(i)* regula el tema mediante ley estatutaria, argumento que igualmente es válido para todas las disposiciones que en el presente proyecto de ley estatutaria tratan sobre financiación, *(ii)* establece la financiación estatal para los partidos y movimientos políticos, en armonía con la importancia trascendental que la jurisprudencia constitucional le ha concedido al tema de la financiación de los partidos y movimientos políticos en general, y especialmente al tema de la financiación estatal de

[115] Al respecto consultar las Sentencias C-020 de 1993, C-145 de 1994, C-523 de 2005, C-089 de 1994, C-1153 de 2005, y C-141 y C-397 de 2010.

estos partidos y movimientos políticos, para el fortalecimiento y preservación de la democracia constitucional y de los principios de transparencia, igualdad y pluralismo político; *(iii)* fija clara y expresamente las fuentes privadas lícitas de financiación, contribuyendo significativamente a garantizar la transparencia, igualdad y el pluralismo político de los partidos y movimientos políticos; *(iv)* desarrolla expresamente un sistema mixto de financiación privada y estatal, el cual ha sido resaltado gracias a sus bondades por la jurisprudencia de esta Corte. *(v)* Finalmente, la Sala encuentra constitucional la disposición al interpretarla de manera sistemática con las demás normas del capítulo primero del Título II del presente Proyecto de Ley, sobre financiación de los partidos y movimientos políticos, en cuanto en ellos se regulan aspectos trascendentales de las fuentes de financiación, en lo concerniente a los porcentajes de votación requeridos para acceder a la financiación estatal –art. 17- y la obligación de rendición pública de cuentas –art. 19-, así como con el artículo 27 que determina las prohibiciones respecto de fuentes ilegales o ilícitas de financiación privada.

En consecuencia, esta Sala declarará exequible el artículo 16 del Proyecto de Ley Estatutaria.

Artículo 17. De la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos

49. El artículo 109 de la Constitución Política, en punto al tema de las reglas y criterios para fijar la financiación de los partidos y movimientos políticos, consagra un mandato claro y expreso de libertad configurativa por parte del Legislador en esta materia, en el marco constitucional conformado por los principios, valores y reglas fijadas para la financiación política y electoral. En este sentido establece que el Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, "*de conformidad con la ley*"; y que "*La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación*".

De estas disposiciones constitucionales se derivan los siguientes mandatos: *(i)* que el Estado debe concurrir, obligatoria y efectivamente, en la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica; *(ii)* que dicha financiación será parcial; y *(ii)* que la ley regulará lo relativo a los requisitos para acceder al derecho de financiación estatal, teniendo como criterio el porcentaje de votación obtenida por las organizaciones políticas y sus candidatos.

50. Sobre el tema relativo al cálculo del porcentaje de votación establecido por el legislador para la financiación estatal mediante el sistema de reposición de votos, la Corte en su jurisprudencia ha convalidado la libertad de configuración que le compete al Congreso en esta materia, reconociendo la constitucionalidad de disposiciones que ha expedido el legislador en uso de tal libertad de regulación conferida por expreso mandato constitucional.

50.1 En este sentido, en la sentencia C-089 de 1994**,** la Corte analizó el artículo 13 de la Ley de Partidos[116], que al igual que este Proyecto, disponía los porcentajes de distribución presupuestal de los aportes públicos y que fue declarado exequible por esta Corporación, expresó*: "La norma encuentra fundamento en la disposición del artículo 109 de la CP que autoriza al Estado para contribuir a la financiación de las campañas electorales. El Congreso ha hecho uso apropiado de su competencia al establecer los montos de financiación y señalar la votación mínima que debe alcanzarse por parte de un candidato o lista inscrita a fin de tener derecho a la reposición estatal de gastos y evitar la profusión artificial de nombres que, ya se ha dicho, perjudica el sistema democrático y la organización electoral, independientemente del tipo o naturaleza de la formación política de que se trate".*

Así mismo, en este pronunciamiento y en relación con la fórmula concreta para el cálculo y el sistema de asignación del apoyo estatal al funcionamiento y a las campañas políticas, afirmó que debe regularse en el marco del principio de igualdad, de uniformidad en el otorgamiento de los apoyos, y del principio de representatividad de quienes aspiren a recibir los dineros. Además, estableció que no puede emplearse para establecer, de manera oculta, subsidios a sectores específicos de la población.

En esta decisión, la Corte afirmó que el legislador está autorizado para establecer los montos de la financiación y la votación mínima que debe alcanzarse para ser acreedor a la reposición de votos. Lo anterior, porque la Constitución ha señalado de manera general, la obligación del Estado de contribuir a la financiación de las campañas electorales de los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, mediante un sistema de reposición de votos válidos.

Con el ánimo de garantizar la igualdad en la contienda electoral, puede establecerse un límite a los montos de contribución que los particulares hacen a cada una de las campañas.

50.2 En el mismo sentido, la Corte ha aclarado que la Constitución, en sus distintas modificaciones, no ha establecido que la financiación estatal a través del sistema de reposición de votos deba ser para todas las organizaciones

---

[116] En la sentencia C-089 de 1994, al revisar el artículo que al igual que este disponía los porcentajes de distribución presupuestal de los aportes públicos, se declaró exequible lo siguiente:
Los dineros del fondo serán distribuidos por el Consejo Nacional Electoral según los siguientes criterios:
(1) 10% como suma básica distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos;
(2) 50% entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección para el Congreso de la República o para Asambleas Departamentales, según el caso;
(4) 30% para contribuir a las actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos
Los recursos previstos en los numerales 1, 2 y 3 son de libre destinación e inversión en actividades propias de los partidos y movimientos políticos.
Por último, se ordena a los partidos y movimientos con personería jurídica, debatir y aprobar democráticamente sus presupuestos.

políticas y sus candidatos, sino que ha condicionado tal derecho *(i)* a que sea regulado por el legislador, *(ii)* a que se tenga en cuenta un criterio de porcentaje de votos obtenidos, y *(ii)* que las reglas de reposición de votos no tienen que ser las mismas para todas las elecciones, sino que el legislador puede llegar a hacer diferencias en esta materia. De esta manera, ha reiterado que este tema se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa del Congreso, de tal manera que puede determinar en algunos casos, como criterio de porcentaje de votos obtenidos, el necesario para ser elegido en el cargo.

A este respecto, en la sentencia C-502 de 2007, al examinar el artículo 6º de la Ley 1157 de 2007, la Corte expresó:

> "(…) **la Constitución no establece que habrá reposición para todos los candidatos. En ella se establece que este pago estatal se concederá solamente a los que cumplan con el "porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación." Ahora bien, la determinación legal del porcentaje no tiene que ser fija y explícita, sino que puede ser deducible para cada caso.** Así ocurre en el caso del Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos donde no se contempla un porcentaje fijo, aplicable para todos los casos, sino que éste se puede deducir de los resultados concretos de la elección. Lo mismo sucede en este caso: al determinar que solamente los cinco candidatos elegidos obtendrán reposición de votos se está estableciendo un procedimiento para conocer cuál es el porcentaje de votación mínimo necesario para poder acceder a la reposición de votos. Dicho porcentaje mínimo es el que resulta de la votación obtenida por el elegido que alcanzó el menor número de votos de los cinco que fueron elegidos al Parlamento Andino en representación de Colombia.
>
> 56. **Por otra parte, de la Constitución no se deduce que las reglas de reposición de votos tienen que ser iguales para todas las elecciones.** Además, el mismo artículo 13 del Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, que como se dijo fue declarado constitucional en la sentencia C-089 de 1994, contempla diferentes valores por voto para las elecciones de Presidente de la República en primera y segunda vuelta, de Congresistas, de alcaldes y concejales, y de gobernadores y diputados**.** El artículo establece también diferencias en la determinación de los porcentajes de votación mínimos que se exigen para poder acceder a la reposición, pues mientras que dispone un porcentaje fijo para las elecciones unipersonales, en las elecciones por lista establece fórmulas para establecer el porcentaje en la elección respectiva. Por lo tanto, en este caso no se puede decir que es irrazonable que se establezca una fórmula diferente para la reposición de los votos, la cual obedece a la novedad de la elección y a la incertidumbre que existe acerca del número de candidatos que se pueden presentar y acerca de las tareas que cumplirán los representantes elegidos ante el Parlamento Andino" (negrillas agregadas al texto).

50.3 De otra parte, la Corte ha resaltado las bondades de un sistema combinado de financiación estatal por medio de la reposición de votos y de anticipos.

A este respecto, en la sentencia C-1153 de 2005**,** la Corte afirmó que la financiación estatal de las campañas presidenciales puede realizarse mediante el sistema combinado de entrega de anticipos y reposición de votos, siempre y cuando exista una ley regulatoria que asegure que el mecanismo busque la equidad en la contienda electoral y que armonice las disposiciones constitucionales según las cuales a la financiación de las campañas electorales debe concurrir el Estado, en proporción directa con el número de votos obtenidos por un candidato. Esta financiación, debe darse en condiciones de igualdad, equilibrio económico, proporcionalidad cuantitativa y, bajo el principio de igualdad electoral.

50.4 Así por ejemplo, en relación con el tema de constitución de un fondo público para el financiamiento de las campañas electorales, esta Corporación en la sentencia C-089 de 1994, estableció que en ejercicio del postulado constitucional según el cual el Estado debe contribuir al funcionamiento y a las campañas electorales de partidos y movimientos políticos, el legislador puede crear fondos públicos que contribuyan a este fin.

50.5 Finalmente, la jurisprudencia de esta Corte, ha manifestado igualmente que el establecimiento de porcentajes por parte del legislador, con el fin de determinar las reglas para poder acceder al derecho a la financiación estatal, contribuye a la concreción de los principios de igualdad, transparencia y pluralismo político[117].

51. Con fundamento en todo lo expuesto, concluye esta Sala que la norma bajo estudio es constitucional por las siguientes razones:

51.1 Del contenido del articulo 17 del Proyecto de Ley se pueden deducir los siguientes preceptos normativos: *(i)* consagra que el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos; *(ii)* determina que esta financiación se dirigirá al funcionamiento permanente de estos partidos y movimientos políticos; *(iii)* establece que los partidos y movimientos políticos a financiar serán aquellos que cuenten con personería jurídica; *(iv)* estipula que esta financiación se llevará a cabo a través del Fondo Nacional de Financiación política; *(v)* fija una reglas de distribución de los recursos de dicho Fondo, adoptando para ello tres criterios: (a) un criterio porcentual de distribución, que va de un mínimo del 5%, a un máximo de un 40%; (b) un criterio de igualdad de distribución de estos porcentajes establecidos entre los partidos y movimientos políticos; y (c) un criterio relativo a las condiciones que deben cumplir los partidos y movimientos políticos para acceder a los

[117] Sobre este tema consultar la Sentencia C-141 de 2010.

porcentajes de financiación fijados por la norma, criterios que son de diverso tipo: a) requisitos jurídicos, como contar con personería jurídica, b) criterio de reposición de votos, a partir de un porcentaje de obtención de votación válida o de número de curules obtenidas, c) criterio de financiación de elecciones para las corporaciones públicas de elección popular tanto a nivel nacional como regional y local, esto es, para el Congreso de la República, como para las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales; d) criterio de financiación proporcional al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas; e) criterio de financiación proporcional al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.

El parágrafo de esta norma, es una previsión estipulativa que contiene una definición, determinando que se denominarán jóvenes aquellas personas entre los 18 y los 26 años de edad sin perjuicio de los requisitos establecidos por la ley de juventud para aspirar a cargos en las corporaciones públicas.

Por su parte el parágrafo transitorio de la norma, establece una excepción frente al numeral 2º de la norma, en el sentido de requerir solo el 2% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado o de Cámara de Representantes, hasta que se celebre las elecciones al Congreso del año 2014, para la distribución igualitaria de la financiación del quince por ciento (15%) entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido dicho porcentaje.

51.2 En relación con las reglas de financiación estatal fijadas, que cobijan tanto los porcentajes de financiación como los criterios de distribución de esta financiación, encuentra la Sala que cumplen con los requerimientos constitucionales que se derivan del artículo 109 Superior: *(i)* que el Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos; *(ii)* que la forma y modo de financiación estatal será determinada por el Legislador; *(iii)* que para acceder a la financiación política y electoral los partidos y movimientos políticos deberán contar con personería jurídica; y *(iv)* que el legislador deberá utilizar como criterios para la financiación estatal los porcentajes de obtención de votación válida.

51.3 Así las cosas, encuentra la Sala que la norma en su inciso primero *(i)* al consagrar que el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos, se encuentra ajustada al artículo 109 C.P., que consagra que el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos; *(ii)* al determinar que esta financiación se dirigirá al funcionamiento permanente de estos partidos y movimientos políticos, se encuentra de acuerdo con el inciso primero del artículo 109 Superior, que establece que la concurrencia de la financiación estatal se dirigirá al funcionamiento político y electoral de los partidos y movimientos políticos; *(iii)* al prever que los partidos y movimientos políticos a financiar serán aquellos que cuenten con personería jurídica, se encuentra ajustado al inciso primero del artículo 109 Superior, en tanto el propio constituyente restringe la financiación política y electoral, cuyo alcance se explicó en el apartado

anterior, a los partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica; y *(iv)* al estipular que esta financiación se llevará a cabo a través del Fondo Nacional de Financiación Política, se encuentra en armonía con la Constitución, por cuanto la Carta Política en este punto otorga amplia libertad configurativa al legislador para determinar la forma y modo en que se llevará a cabo esta financiación.

51.4 De otra parte, en criterio de esta Corte los numerales 1 al 5 del artículo 17 del proyecto de ley estatutaria, que fijan las reglas de distribución de los recursos de dicho Fondo, no ofrecen reparo constitucional alguno, por cuanto son desarrollo de las cláusulas antes explicadas del artículo 109 Superior.

Teniendo en cuenta este marco constitucional, la norma analizada adoptó *(i)* un criterio porcentual de distribución, que va de un mínimo del 5%, a un máximo de un 40%, porcentajes de distribución de financiación estatal que caen dentro de la órbita de regulación del legislador y respecto de los cuales no cabe un juicio de conveniencia respecto de la adopción de los mismos, por cuanto desborda la competencia de este Tribunal para realizar un pronunciamiento de orden constitucional; *(ii)* un criterio de igualdad de distribución de estos porcentajes establecidos entre los partidos y movimientos políticos, respetando por tanto el principio de igualdad en la distribución de los recursos y porcentajes asignados entre los partidos y movimientos políticos, lo cual se encuentra en armonía con la Carta Política y la jurisprudencia de esta Corte; *(iii)* criterios relativos a las condiciones que deben cumplir los partidos y movimientos políticos para acceder a los porcentajes de financiación fijados por la norma, criterios que son de diverso tipo: a) requisitos jurídicos, como contar con personería jurídica, el cual se encuentra en plena armonía con la disposición del inciso primero del artículo 109 Constitucional; b) criterio de financiación a partir del porcentaje de obtención de votación válida o de número de curules obtenidas, el cual se encuentra en plena armonía con el artículo 109 Superior, en el cual se dispone expresamente que el legislador determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a la financiación estatal; c) criterio de financiación de elecciones para las corporaciones públicas de elección popular tanto a nivel nacional como regional y local, esto es, para el Congreso de la República, como para las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, el cual respeta las normas constitucionales relativas al tipo de elecciones políticas a nivel nacional, regional y local consagradas en el Título IX de la Carta Política.

51.5 De otra parte, el legislador estatutario fija igualmente otros criterios para la financiación estatal de partidos y movimientos políticos con personería jurídica, que resultan adecuados y válidos desde el punto de vista constitucional, tales como el número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas; y el número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas. Estos criterios, en concepto de la Corte, se encuentran plenamente ajustados a la Constitución Política, en cuanto constituye un estímulo para los partidos y movimientos políticos para promover e incentivar la participación y elección

efectiva de mujeres y jóvenes en las corporaciones públicas. A su vez, implican acciones afirmativas frente a las mujeres y jóvenes, y por tanto promueven la consecución efectiva de la igualdad real, disposiciones que para la Corte se encuentran en armonía tanto con lo dispuesto por el artículo 13 Superior, como con lo consagrado en el artículo 107 C.P., que estatuye como uno de los principios rectores de los partidos políticos la democratización de su organización y la equidad de género. Por tanto, el porcentaje de financiación estatal otorgado a partidos y movimientos políticos dependiendo del número de mujeres y jóvenes elegidos en las corporaciones públicas, constituye en criterio de la Sala no solo un estímulo razonable a estos partidos y movimientos, sino que contribuye a promover la participación política efectiva de estos sectores de la población, lo cual se encuentra en plena armonía con la Constitución Política.

51.6 De otra parte, en criterio de esta Corporación, esta norma es constitucional por cuanto ninguno de los criterios establecidos por el legislador estatutario en el artículo 17 para la financiación estatal de partidos y movimientos políticos, prevén subsidios ocultos a sectores específicos de la población, ya que esta financiación siempre se otorga directamente a los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.

51.7 En relación con el parágrafo de la disposición, la Sala no encuentra tampoco objeción alguna de orden constitucional, ya que se trata de una norma estipulativa que contiene una definición. En este caso, estima la Corte que la definición consagrada por el legislador estatutario, en la cual denomina "jóvenes" a aquellas personas entre los 18 y los 26 años de edad, consagrando que esta definición se determina sin perjuicio de los requisitos establecidos por la Ley de Juventud para aspirar a cargos en las corporaciones públicas respeta, por un lado, los criterios fijados por la Constitución para alcanzar la mayoría de edad política o ciudadanía y consecuentemente para poder ejercer los derechos políticos –artículo 98 Superior-, entre ellos aspirar a cargos en las corporaciones públicas. De otro lado, la norma al fijar un máximo de edad, estipula que en todo caso, se observarán las disposiciones de la Ley de Juventud relativas al derecho a aspirar y acceder a cargos en las corporaciones públicas.

51.8 La norma bajo estudio, contiene también un parágrafo transitorio, en el cual se establece una excepción frente al numeral 2º de la norma, en el sentido de requerir solo el 2% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado o de Cámara de Representantes, hasta que se celebre las elecciones al Congreso del año 2014, para la distribución igualitaria de la financiación del quince por ciento (15%) entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido dicho porcentaje, norma que no amerita reproche alguno por parte de esta Sala, desde el punto de vista constitucional.

52. Finalmente, encuentra la Sala que este precepto normativo se encuentra igualmente en armonía la jurisprudencia constitucional en materia de criterios

para establecer y distribuir la financiación estatal a los partidos y movimientos políticos. Esto en razón a que esta la jurisprudencia constitucional ha establecido *(i)* que al legislador le compete una amplia libertad configurativa en esta materia, de manera que puede establecer los montos de la financiación y la votación mínima que debe alcanzarse para ser acreedor a la reposición de votos; *(ii)* que en todo caso, el legislador al regular esta materia debe respetar: (a) el principio de igualdad, (b) la uniformidad en el otorgamiento de los apoyos, (c) el principio de representatividad de quienes aspiren a recibir los dineros, y (d) que no puede emplearse para conceder, de manera oculta, subsidios a sectores específicos de la población; *(iii)* que sin embargo el legislador puede adoptar regulaciones diferenciales en materia de financiación, con base en criterios y razones constitucionalmente válidas, de manera que no es obligatorio que la financiación estatal a través del sistema de reposición de votos deba ser para todas las organizaciones políticas y sus candidatos, sino que ha condicionado tal derecho: (a) a que sea regulado por el legislador, (b) a que se tenga en cuenta un criterio de porcentaje de votos obtenidos, y (c) a que las reglas de reposición de votos no tienen que ser las mismas para todas las elecciones, sino que el legislador puede llegar a hacer diferencias en esta materia; y *(iv)* que el establecimiento de porcentajes, con el fin de determinar las reglas para poder acceder al derecho a la financiación estatal, contribuye a la concreción de los principios de igualdad, transparencia y pluralismo político.

En consecuencia, en la parte resolutiva del presente fallo esta Sala declarará la exequibilidad del artículo 17 del presente proyecto de ley estatutaria.

Artículo 18. Destinación de los recursos

53. Respecto del tema de la destinación de recursos, la jurisprudencia de esta Corte reconoce que, a pesar de las modificaciones sobre la materia, persiste un grado de autonomía jurídicamente reconocida a los partidos y movimientos políticos, así como que la obligación de la financiación estatal no implica la determinación o exigencia respecto de la destinación particular de estos dineros, siempre y cuando, se realice una destinación de recursos que no vulnere ni afecte el marco constitucional y legal de la organización y financiación política y electoral. De otra parte, la Corte también ha establecido que teniendo en cuenta que la financiación de los partidos y movimientos políticos se realiza en gran parte con recursos estatales, es legítimo, desde el punto de vista constitucional, que el legislador pueda imponer requisitos razonables y proporcionados relativos a la democratización de estas organizaciones, como el debate y aprobación democrática de sus presupuestos.

A este respecto, en la sentencia C-089 de 1994, la Corte expresó que la contribución pública a los partidos y movimientos políticos no implica el establecimiento de exigencias en relación con el uso concreto que las colectividades hagan de los recursos otorgados. Este es un asunto que debe gobernarse, de manera general, por las mismas agrupaciones políticas. Sin

embargo, teniendo en cuenta que el presupuesto del partido o movimiento se ha nutrido de recursos públicos, la ley puede imponer requisitos razonables que tengan como fin estimular la democratización interna de las organizaciones políticas.

En efecto, en dicha providencia la Corte señaló:

> "La libertad organizativa interna que la Constitución reconoce a los partidos y movimientos, reafirma la apertura del sistema político en su mismo origen: "En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos" (CP art. 108). **El destino de los ingresos del partido, incluidos los provenientes del apoyo estatal, es un asunto que está gobernado por el principio de libertad interna. La gestión de las finanzas de una organización política está íntimamente ligada a su estrategia y plan de acción y mal puede, por ende, condicionarse desde afuera.** Si el Estado ha decidido, por las razones expuestas, apoyar financieramente la actividad política, ello ha obedecido a los motivos expresados, que son ajenos a un propósito soterrado suyo de controlar el sentido de una variable propia de su manejo interno. Así parezcan a primera vista plausibles los derroteros de gasto que traza la norma, lo cierto es que interviene el Estado en una órbita que le está vedada por la Carta Política" (negrillas de la Sala).

53.1 Por otra parte, respecto de la obligación de debatir democráticamente el presupuesto al interior de los partidos, estimó la Corte, en el mismo pronunciamiento, que esta disposición se refiere únicamente a aquel que proviene de la financiación estatal; y que esta medida no vulnera el principio de libertad interna de los partidos, porque lo que busca es fomentar unos mínimos de democracia al interior de los mismos.

54. Por las razones expuestas, la Corte encuentra que el artículo 18 del proyecto de ley estatutaria es exequible por los siguientes argumentos:

54.1 El artículo 18 del proyecto de ley estatutaria regula lo relativo a la destinación de los recursos de la financiación estatal, estipulando en su primer inciso que se destinarán a *(i)* financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos; *(ii)* así mismo consagra que los recursos de financiación estatal se destinarán en particular, para algunas finalidades, tales como a) el funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales; b) la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político; c) el funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación; d) dar apoyo y asistencia a sus bancadas; e) cursos de formación y capacitación política y electoral; f) divulgación de sus programas y propuestas políticas; y g) el ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos.

En el segundo inciso de la norma, se determina que para las finalidades específicas de financiar las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al 15% de los aportes estatales que les correspondieren.

De otra parte, el inciso tercero del artículo establece las obligaciones que tienen los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a) de debatir y aprobar democráticamente sus presupuestos, y b) de ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en esta materia, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

54.2. La Corte encuentra que el inciso primero de la norma es constitucional en el aparte que regula de manera general la destinación de los recursos provenientes de la financiación estatal, determinando que estos recursos públicos deberán destinarse a financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos, ya que esta disposición se encuentra en armonía con la Constitución Política. Esto en cuanto determina válidamente los fines generales en los cuales deben invertirse los recursos públicos, de conformidad con el artículo 109 Superior, que no deben ser otros que la consecución de los fines y propósitos políticos y objetivos democráticos de los partidos y movimientos políticos, en el marco de los principios constitucionales que informan la estructura de los partidos y movimientos políticos.

54.3. Similares consideraciones son aplicables respecto del aparte del inciso primero del artículo analizado, el cual consagra que los recursos de financiación estatal se destinarán particularmente a ciertas finalidades específicas, de conformidad con los planes, programas y proyectos de los partidos y movimientos políticos. Estas finalidades, según la norma analizada, dirigen la inversión de dichos recursos a *(i)* el funcionamiento de las estructuras regionales, locales y sectoriales; *(ii)* la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político; *(iii)* el funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación; *(iv)* el apoyo y asistencia a las bancadas; *(v)* cursos de formación y capacitación política y electoral; *(vi)* la divulgación de sus programas y propuestas políticas; y *(vii)* el ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos.

Estima la Corte que estas previsiones, a pesar de su carácter específico, no son incompatibles con el mencionado grado de autonomía, al menos por tres tipos de argumentos. En primer término, la enumeración que hace el legislador estatutario es apenas indicativa y refiere a aspectos con determinado grado de generalidad. Ello permite que los partidos y movimientos políticos puedan, dentro de ese margen, determinar el uso de la financiación estatal. En segundo lugar, cada una de estas finalidades

responde a fines constitucionalmente valiosos y que guardan relación de correspondencia con los principios superiores que gobiernan la organización y funcionamiento de partidos y movimientos políticos. Seguidamente, no puede perderse de vista que los recursos mencionados son de naturaleza pública, lo que permite que el legislador estatutario pueda fijar una regulación más específica sobre su utilización, en especial con el fin de hacerla compatible con los propósitos y objetivos que la Constitución impone a las agrupaciones políticas.

54.4 Análogos argumentos de exequibilidad se pueden presentar frente al inciso segundo de la norma, en el cual el legislador determina de manera concreta un porcentaje mínimo del 15% de la financiación estatal que le corresponderá a los partidos y movimientos políticos, el cual deberá destinarse para las finalidades de financiar las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías en el proceso político, por parte de los partidos y movimientos en sus presupuestos anuales.

Al igual que lo expuesto anteriormente, en criterio de esta Sala, este tipo de regulaciones específicas respecto de porcentajes o montos concretos que deben destinarse a programas, proyectos o actividades específicas de los partidos o movimientos, de lo que les corresponde como financiación estatal; busca dar efectividad a los objetivos que la Constitución determina para los partidos y movimientos, en un marco de representación democrática y pluralismo jurídico. Además, la norma estatutaria restringe la utilización a determinado porcentaje, lo cual no afecta desproporcionadamente el grado de autonomía al que se ha hecho referencia. Por ende, se está ante una disposición que se encuentra en armonía con los postulados constitucionales respecto de la destinación de la financiación estatal –art. 109 Superior-, y de los principios de igualdad, democratización y de equidad de género que deben informar los partidos y movimientos políticos –art. 107 C.P.-.

55. Así mismo, concluye la Sala la exequibilidad del inciso cuarto del artículo 18 del Proyecto, que prevé las obligaciones que tienen los partidos y movimientos políticos con personería jurídica de: a) debatir y aprobar democráticamente sus presupuestos, y b) ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en esta materia, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

56. A juicio de esta Corte, estas disposiciones se encuentran plenamente ajustadas a los mandatos constitucionales. Así, en cuanto al requisito de debatir y aprobar democráticamente los presupuestos de los partidos y movimientos políticos, la Sala encuentra que se encuentra en armonía con el artículo 107 constitucional, el cual prevé que los partidos y movimientos políticos "*deberán propiciar procesos de democratización interna*". Por tanto, la Sala estima que el legislador estatutario puede establecer válidamente, desde el punto de vista constitucional, disposiciones tales como que se incluya

el debate y la aprobación democrática de los presupuestos de las organizaciones políticas, y que es precisamente en el seno de estas dinámicas democráticas, en donde los partidos y movimientos políticos deben definir y decidir los asuntos relativos a la gestión financiera y el presupuesto de estas organizaciones, el cual se encuentra compuesto tanto por contribuciones privadas como por recursos públicos.

57. De otra parte, teniendo en cuenta que el presupuesto del partido o movimiento político se encuentra nutrido con recursos públicos de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 109 Superior, estima la Sala que la ley puede imponer legítimamente requisitos proporcionales y razonables que tengan como fin, de un lado, estimular la democratización interna de las organizaciones políticas –art. 107 C.P.-, y de otro lado, regular lo concerniente a la financiación estatal de los movimientos y partidos políticos –art. 109 C.P., tales como el requisito objeto de estudio, de debatir y aprobar democráticamente sus presupuestos.

58. Finalmente, el requisito impuesto por el legislador a los partidos y movimientos políticos de ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en materia presupuestal, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral, no solo no encuentra reparo alguno de orden constitucional, sino que por el contrario, estima la Sala que constituye un claro desarrollo legal de los postulados superiores a los cuales se ha hecho mención reiterada. Esto en cuanto contribuye a garantizar la transparencia a través de la completa información pública de los manejos financieros de los partidos y movimientos políticos, y a fortalecer las funciones administrativas, y de control y vigilancia que debe desarrollar el Consejo Nacional Electoral, respecto del manejo financiero de las organizaciones políticas, de conformidad con los artículos 108 y 109 de la Carta Política.

Por lo tanto esta Corte, en la parte resolutiva del presente fallo, declarará exequible el artículo 18 del Proyecto de Ley Estatutaria.

Artículo 19. Rendición pública de cuentas

59. El inciso octavo del artículo 109 Superior consagra que "*[l]os partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir cuentas públicamente sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos*".

En esta disposición constitucional se regula clara y expresamente *(i)* un mandato de orden superior de rendir cuentas públicamente; *(ii)* un mandato dirigido a los sujetos obligados a cumplir con ese obligación, que serán los partidos y movimientos políticos, los grupos significativos de ciudadanos, y los candidatos avalados por éstos; y *(iii)* el objeto de tal rendición de cuentas, que será el manejo financiero de las anteriores organizaciones y candidatos

políticos, en temas relativos al a) volumen, b) origen, y c) destino de sus ingresos.

60. Respecto del tema de rendición de cuentas de los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos, así como por las campañas electorales, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática al manifestar, que tal exigencia constituye un desarrollo del mandato de orden superior contenido en el artículo 109 de la Carta Política, con el fin de garantizar la transparencia en el funcionamiento político y electoral de las organizaciones políticas, y de ejercer el control y vigilancia necesario y obligatorio por parte del Consejo Nacional Electoral.

60.1 Así, en la sentencia C-089 de 1994**,** la Corte se refirió a la exigencia de la rendición de cuentas de los gastos realizados en una campaña electoral, respecto de lo cual consideró que constituía una condición necesaria para obtener claridad en el manejo de los recursos, derivada de la obligación constitucional que tienen los partidos y movimientos políticos de rendir cuentas sobre sus ingresos.

60.2 Igualmente, mediante la sentencia C-1153 de 2005 la jurisprudencia de esta Corte expresó que en ejercicio de la obligación constitucional de rendición de cuentas de las campañas electorales y del deber de la Consejo Nacional Electoral de velar por el cumplimiento sobre las normas sobre partidos y movimientos políticos, la ley puede facultar a esta institución para que adelante auditorías o revisorías sobre las campañas presidenciales y para sancionarlas en caso de que se compruebe alguna irregularidad.

60.3 De otra parte, la jurisprudencia de esta Corte, ha considerado que la rendición de cuentas constituye una exigencia constitucional, que puede ser desarrollada válidamente por el Legislador, en razón a que se encuentra consagrada con el fin de garantizar el principio de transparencia.

A este respecto, dijo la Corte en la sentencia C-141 de 2010:

> *"[E]l principio de transparencia en materia electoral apunta al establecimiento de instrumentos encaminados a determinar con precisión el origen, la destinación, al igual que el monto de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral.* ***De allí que las diversas legislaciones establezcan el deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones****, e igualmente, prevean diversas sanciones, bien sean para el candidato o partido político, que incumplan tal deber o que superen los montos máximos autorizados."*(Resalta la Sala)

61. Con fundamento en lo anterior, la Sala deriva las siguientes conclusiones sobre la constitucionalidad de este precepto estatutario:

61.1. El artículo 19 del proyecto de ley estatutaria, regula la obligación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica de cumplir con la rendición pública de cuentas. En este sentido establece que esta obligación la cumplirán dentro de los primeros cuatro meses de cada año, mediante la presentación de declaración de patrimonio, ingresos y gastos, ante el Consejo Nacional Electoral, utilizando para ello el formato que para tal efecto disponga esa entidad.

Respecto de este artículo, se puede afirmar que no solo no contradice el inciso octavo del texto constitucional consagrado en el artículo 109 Superior, así como ninguna de las reglas jurisprudenciales que esta Corporación ha fijado en punto a este tema, sino que por el contrario constituye un claro desarrollo del mandato superior relativo a la obligación de rendición pública de cuentas por parte de los partidos y movimientos políticos, en relación con el volumen, origen y destino de sus recursos, en cuanto ordena a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica cumplir con este mandato constitucional a través de la presentación y declaración de su patrimonio, ingresos y gastos, ante el Consejo Nacional Electoral, de conformidad con el procedimiento que disponga esa entidad.

61.2. En punto a esta obligación, la Corte aclara que esta norma al restringir la rendición de cuentas a los partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica, lo hace porque en este capítulo del proyecto de ley estatutaria el Legislador se encuentra regulando lo relativo a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, quienes reciben financiación estatal para su funcionamiento político y electoral de acuerdo con el inciso primero del artículo 109 de la Constitución Política. Lo anterior, no implica que se encuentren excluidos de cumplir con esta misma obligación de rendición de cuentas y presentación de informes los grupos significativos de ciudadanos y los candidatos avalados por todas estas organizaciones políticas, en relación con la financiación de las campañas electorales, respecto de cuya financiación estatal el Constituyente no establece la limitante de la personería jurídica, y por tanto las organizaciones políticas o los grupos significativos de ciudadanos pueden acceder a ella bajo el lleno de ciertos requisitos constitucionales y legales. Así, la rendición de cuentas mediante la presentación de informes para las campañas electorales es un asunto que regula el legislador en el artículo 25 del presente Proyecto de Ley Estatutaria, el cual será estudiado por esta Corte en su oportunidad.

61.3. Finalmente, la Sala encuentra ajustado a la Constitución el término que fija para ello el legislador estatutario así como la designación del Consejo Nacional Electoral para encargarse de este asunto: *(i)* por tratarse de materias procedimentales para las cuales el legislador goza de una amplia libertad configurativa; y *(ii)* por cuanto son medidas que cumplen el fin de garantizar la transparencia en el funcionamiento político y electoral de las organizaciones políticas, y de que se ejerza el control y vigilancia necesario y obligatorio por parte de la Consejo Nacional Electoral.

En consecuencia, en la parte resolutiva de la presente sentencia, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 19 del presente proyecto de ley estatutaria.

Capítulo II. De la financiación de las campañas electorales

Artículo 20. Fuentes de financiación

62. Se ha indicado que el inciso segundo del artículo 109 de la Constitución Política prevé que las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales. Igualmente prevé que la ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

Este precepto constitucional, como se observa, extiende la financiación estatal para el caso de las campañas políticas, a los candidatos avalados tanto por los partidos y movimientos con personería jurídica, como por grupo significativo de ciudadanos, de los cuales no se exige expresamente por la norma superior que cuenten con personería jurídica.

63. En relación con el tema de las fuentes de financiación privada y estatal para las campañas electorales y candidatos avalados por los partidos y movimientos políticos, así como también por los grupos significativos de ciudadanos, la Sala reitera los criterios jurisprudenciales básicos ya expuestos al estudiar el artículo 16 del presente Proyecto de Ley Estatutaria sobre fuentes de financiación para partidos y movimientos políticos, esta vez aplicado a la financiación de las campañas electorales, en cuanto a *(i)* la importancia de que el legislador determine de manera clara las fuentes de financiación lícitas para las campañas electorales, con el fin de garantizar la transparencia, igualdad, pluralismo político y moralidad pública en las contiendas electorales; *(ii)* la trascendencia que tiene la financiación estatal para las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, y de los grupos significativos de ciudadanos, *(iii)* la amplia libertad de configuración legislativa con que cuenta el Congreso para regular la materia, respetando sin embargo (a) la necesaria regulación mediante ley estatutaria; (b) la determinación de las fuentes lícitas y limitación de la financiación privada; (c) la consagración y regulación de la financiación estatal parcial a las campañas electorales en el marco de un sistema mixto de financiación a través de reposición de votos y anticipos.

En punto al tema de la financiación estatal a las campañas electorales, la Sala reitera igualmente que la financiación estatal de las campañas electorales busca hacer efectivos los principios que informan la democracia, en el contexto del estado constitucional, así como el funcionamiento político y electoral de las organizaciones políticas, ofreciendo unas garantías mínimas para la concreción de la igualdad, transparencia y pluralismo político.

Esta es precisamente la importancia que la Constitución ha reconocido a la financiación de campañas electorales, al elevarlo a mandato constitucional, y el reconocimiento de dicha transcendencia que le ha concedido la jurisprudencia constitucional en múltiples pronunciamientos. En consecuencia el legislador estatutario, en desarrollo de este mandato constitucional, no puede dictar normas que desconozcan o contraríen la obligatoria y efectiva financiación estatal del funcionamiento político y electoral de las organizaciones políticas, ni los mandatos constitucionales que gobiernan tal regulación.

64. Ahora bien, sobre el tema de la posibilidad constitucionalmente legítima por expreso mandato del inciso segundo del artículo 109 Superior, de que el Estado en punto al tema de las campañas electorales otorgue financiación estatal a organizaciones o movimientos políticos que no cuenten con personería jurídica, como a los grupos significativos de ciudadanos, la Corte se ha pronunciado también desde sus inicios, para exponer que otorgar financiación solo a los partidos y movimientos con personería jurídica, resultaría en un trato desigual frente a aquellas organizaciones que no cuentan con dicho requisito jurídico.

64.1 Así en la sentencia C-020 de 1993**,** con ocasión del estudio de una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2a. de 1992 (artículos 1º y 8º), en cuanto al tema de financiación, en donde el actor estimaba que el artículo 8[118] no concordaba con el artículo 109 constitucional, porque a su juicio solo los partidos o movimientos políticos con personería jurídica tendrían derecho a ser financiados por el Estado, la Corte consideró que estos argumentos no eran acertados, toda vez que otorgar financiación estatal solo a los partidos o movimientos políticos con personería jurídica resultaría en un trato desigual frente a aquellos que no cuentan con dicho requisito y a las personas que cumpliendo los requisitos para acceder a tal beneficio no han encontrado en ningún partido político la posición ideológica que los identifica y deciden lanzarse a las elecciones de manera individual.

Sobre el particular, la Corte sostuvo:

> "Ahora bien, **la Corte encuentra que es conforme con la Carta el hecho de que la norma acusada permita la financiación de los partidos y grupos políticos que incluso carezcan de personería jurídica, ya que ella tiene por destinatario al titular de los derechos políticos, a saber: el ciudadano y las formaciones sociales que expresan y viabilizan los derechos políticos. Estas últimas pueden ser, a su vez, de dos clases: partidos y grupos**

[118] ARTÍCULO 8o. FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS. El Gobierno financiará las campañas de los partidos y movimientos políticos, con o sin personería jurídica, y de los candidatos, para las elecciones de alcaldes, diputados y concejales que se celebrarán el próximo 8 de marzo de 1992. Tendrán derecho a este beneficio los candidatos elegidos o quienes obtuvieren al menos el treinta por ciento del cuociente correspondiente a la Corporación de la que se trate o la tercera parte de la votación del alcalde electo, según el caso. / El Gobierno Nacional reglamentará el monto de la financiación, su oportunidad y forma de pago. Los aportes que establece esta Ley serán distribuidos por el Consejo Nacional Electoral.

> **políticos con personería jurídica o bien los movimientos sociales sin personería jurídica**.
> (…)
> Finalmente es preciso anotar que la finalidad de la disposición aquí estudiada no es otra que garantizar la transparencia del proceso electoral e impedir que factores extra-políticos financien las campañas, como claramente se deduce del inciso tercero del artículo 109 superior".

64.2 En relación con el tema de las fuentes privadas de financiación, la Sala reitera igualmente su criterio jurisprudencial, en cuanto a que es válido desde el punto de vista constitucional, no solo determinar las fuentes lícitas privadas de financiación, sino también en punto a una de ellas, los créditos, ordenar al Banco de la República emitir directivas por medio de las cuales los bancos abran líneas especiales de créditos a los partidos y movimientos políticos que postulen candidatos a las elecciones populares, pues se trata de una función que se encuentra en el marco de las competencias constitucionales del Banco, siempre y cuando la intervención en la actividad financiera sea de carácter general y conduzca a la canalización del ahorro público para la financiación de la actividad electoral[119].

65. Con fundamento en lo expuesto, estima la Sala que este artículo no merece ningún reparo en relación con la determinación de las fuentes de financiación, por las siguientes razones:

65.1 El artículo 20 establece las fuentes de financiación que podrán utilizar los candidatos tanto de *(i)* los partidos y movimientos políticos, como *(ii)* de grupos significativos de ciudadanos, que se encuentren inscritos a cargos o corporaciones de elección popular, para la financiación de sus campañas electorales.

Al igual que el artículo 16 del proyecto de ley estatutaria en relación con los partidos y movimientos políticos, esta norma establece dos fuentes básicas de financiación legal para las campañas electorales: la financiación privada y la financiación estatal. Como fuentes legales de financiación privada prevé cinco posibilidades: *(i)* los recursos propios de origen privado destinados por los partidos y movimientos políticos para financiar las campañas electorales en las que participen; *(ii)* los créditos o aportes provenientes de los propios candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad; *(iii)* las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares; *(iv)* los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas; y *(v)* los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.

---

[119] Ver sentencia C-089 de 1994.

De otra parte, el numeral 6 prevé la financiación estatal parcial a los candidatos de partidos y movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, de conformidad con las reglas previstas en el propio proyecto de ley estatutaria.

65.2 En cuanto a la financiación privada, en esta norma se determinan válidamente cuáles podrán ser las fuentes legales de financiación, las cuales, debe entenderse, se encuentran sujetas a estar legalmente autorizadas y relacionadas con los propios fines específicos de la organización o movimiento político, lo cual se encuentra en armonía con los condicionamientos y limitantes orientados a garantizar la transparencia, igualdad, pluralismo político y moralidad pública. Por lo anterior, encuentra la Sala que estas disposiciones referentes a las fuentes de financiación privada no ofrecen reparo alguno desde el punto de vista constitucional, ya que garantizan la legalidad de las fuentes de financiación y la transparencia en relación con las fuentes privadas de financiación para las campañas electorales de las diferentes organizaciones políticas y sus candidatos.

Así mismo, es de concluir que este artículo se encuentra en armonía con el sistema de financiación de los partidos y movimientos políticos en el marco constitucional colombiano, que constituye un sistema de financiación mixto, en el que concurren tanto diversas fuentes de financiación privada, como la financiación obligatoria y efectiva del Estado con recursos públicos, la cual es parcial pero que debe ser prevalente frente a la financiación privada.

De otra parte, considera la Sala que este precepto normativo debe interpretarse sistemáticamente con el artículo 27 de este mismo Proyecto de Ley Estatutaria, que contiene las prohibiciones respecto de la financiación privada.

Finalmente, en lo que respecta a la financiación estatal, el artículo bajo estudio no ofrece reparo constitucional alguno, por cuanto prevé efectivamente la financiación estatal obligatoria, efectiva y parcial, para el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

65.3. En este sentido, a juicio de esta Corte, la presente norma respeta y desarrolla los mandatos constitucionales contenidos en el artículo 109 Superior respecto de *(i)* que el Estado deberá obligatoria y efectivamente concurrir a la financiación de las campañas electorales y de candidatos de los partidos y movimientos políticos, y de los grupos significativos de ciudadanos; *(ii)* que los recursos públicos concurrirán parcialmente a la financiación de las campañas electorales de estas organizaciones políticas; *(iii)* que el Estado financiará las campañas y candidatos avalados tanto por aquellos partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica, como por los movimientos políticos; *(iv)* que será el legislador el encargado de determinar la forma y modo de tal financiación estatal. Lo anterior, por cuanto esta norma del proyecto de ley estatutaria, prevé expresamente *(i)* que el Estado concurrirá a la financiación de las campañas

electorales, *(ii)* que la financiación estatal será parcial, y *(iii)* que concurrirá la financiación estatal con la financiación privada.

65.4. En consecuencia, es posible concluir que la regulación de las fuentes privadas de financiación, y de la financiación estatal para las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, de conformidad con inciso segundo del artículo 109 Constitucional, busca fortalecer el funcionamiento político y electoral de las organizaciones políticas, y de contera la consolidación de una verdadera democracia participativa y deliberativa, así como hacer efectivos los principios de participación, igualdad, transparencia, pluralismo jurídico y moralidad pública en el marco de un Estado Constitucional de Derecho.

En este nuevo contexto, la Sala reitera nuevamente la importancia que reviste financiación estatal de las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, en cuanto ofrece a las organizaciones políticas unas garantías mínimas para su funcionamiento político y electoral, promoviendo los principios mencionados.

65.5 Adicionalmente, evidencia la Sala que este precepto normativo se encuentra también en armonía con las reglas jurisprudenciales que sobre el tema de financiación de las campañas electorales de los candidatos avalados por los partidos y movimientos políticos, y por grupos significativos de ciudadanos, ha fijado esta Corporación en numerosos sentencias[120]. Esto en cuanto *(i)* se regula el tema mediante ley estatutaria, *(ii)* se establece la financiación estatal para las campañas electorales de las organizaciones políticas con o sin personería jurídica, en armonía con la importancia trascendental que la jurisprudencia constitucional le ha concedido al tema de la financiación de los partidos y movimientos políticos en general, y especialmente al tema de la financiación estatal de estas campañas electorales para el fortalecimiento y preservación de la democracia constitucional y de los principios de transparencia, igualdad y pluralismo político; *(iii)* se fijan clara y expresamente las fuentes privadas lícitas de financiación, lo cual contribuye significativamente a garantizar la transparencia, igualdad y el pluralismo político de los partidos y movimientos políticos; *(iv)* se consagra como una de las fuentes los créditos de entidades financieras autorizadas por la ley, lo cual ha sido avalado por la Corte; y *(v)* se desarrolla expresamente un sistema mixto de financiación privada y estatal, el cual ha sido resaltado gracias a sus bondades por la jurisprudencia de esta Corte.

65.6 Finalmente la Sala encuentra constitucional la disposición al interpretarla de manera sistemática con las demás normas del capítulo segundo del Título II del presente Proyecto de Ley Estatutaria sobre financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, y grupos

---

[120] Al respecto consultar las Sentencias C-020 de 1993, C-145 de 1994, C-523 de 2005, C-089 de 1994, C-1153 de 2005, y C-141 y C-397 de 2010.

significativos de ciudadanos, en cuanto el legislador determina lo concerniente a los porcentajes de votación requeridos para acceder a la financiación estatal –art. 21-; los límites a la financiación privada –art.23-; la determinación de reglas para la administración y presentación de informes –art. 24-; así como las prohibiciones respecto de fuentes ilegales o ilícitas de financiación privada –art.27-.

En consecuencia, la Sala, en la parte resolutiva del presente fallo, declarará la exequibilidad del artículo 20 del presente Proyecto de Ley Estatutaria.

Artículo 21. De la financiación estatal de campañas electorales

66. Para el análisis del artículo 21 del Proyecto, debe partirse de aclarar que tanto el artículo 109 de la Constitución Política, anterior a la reforma del Acto Legislativo 1º de 2003, como la misma norma superior, consagrada por dicha enmienda constitucional, establecía la libertad de configuración del legislador respecto de los porcentajes de votación necesarios para que las organizaciones políticas y sus candidatos se hicieran acreedores a la financiación estatal[121].

Por tanto, al analizar la evolución del texto constitucional en materia de financiación de las campañas electorales de las organizaciones políticas, se colige que ha permanecido en las diferentes reformas constitucionales y en la jurisprudencia de la Corte, las reglas relativas a que la financiación parcial, obligatoria y efectiva del Estado, procede *(i)* de conformidad con la regulación establecida por el legislador; *(ii)* con un criterio que tenga en cuenta el porcentaje de votos obtenidos; y *(iii)* permitiendo diferencias al momento de determinar las reglas relativas a cada tipo de elección. Así mismo, infiere esta Sala que con la reforma del Acto Legislativo 1º de 2009 ha tenido lugar un mayor desarrollo de las reglas sobre financiación electoral, ya que se permite un sistema combinado de financiación a través del sistema de reposición de votos y de anticipos, corrigiendo las falencias que mediante el Acto Legislativo 1º de 2003 podían presentarse en esta materia, resaltando que no es incompatible el sistema de reposición de votos con la entrega de un porcentaje previo igualitario para todos los candidatos participantes en una contienda electoral antes de la elección, tal y como lo estipula el artículo 22 del Proyecto de Ley.

67. Respecto de este tema relativo al cálculo del porcentaje de votación establecido por el Legislador para la financiación estatal mediante el sistema de reposición votos, la Corte reitera aquí sus criterios jurisprudenciales básicos, establecidos en múltiples fallos[122], en los cuales ha establecido:

---

[121] Sobre este tema consultar la sentencia C-502 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda.
[122] Al respecto consultar las Sentencias C-020 de 1993, C-145 de 1994, C-523 de 2005, C-089 de 1994, C-1153 de 2005, y C-141 y C-397 de 2010.

(i) Que prevalece, por expreso mandato constitucional, la libertad de configuración que le compete al Congreso en materia de montos de financiación y de determinación de los porcentajes de votación mínima que debe alcanzarse por parte de un candidato o lista inscrita a fin de tener derecho a la reposición estatal de gastos en aras de garantizar el sistema democrático y la organización electoral; *(ii)* que el legislador en la regulación de la fórmula concreta para el cálculo y el sistema de asignación del apoyo estatal al funcionamiento y a las campañas políticas, debe regularse en el marco del principio de igualdad, de uniformidad en el otorgamiento de los apoyos, y del principio de representatividad de quienes aspiren a recibir los dineros; *(iii)* que además, el establecimiento de estos criterios y porcentajes no puede emplearse para establecer, de manera oculta, subsidios a sectores específicos de la población; *(iv)* que las reglas de reposición de votos no tienen que ser las mismas para todas las elecciones, sino que el legislador puede llegar a hacer diferencias en esta materia; *(v)* que nuestro ordenamiento prevé un sistema combinado de financiación estatal por medio de la reposición de votos y de anticipos, el cual debe desarrollarse por el Legislador mediante una ley regulatoria (a) que asegure que el mecanismo busque la equidad en la contienda electoral, (b) que armonice las disposiciones constitucionales según las cuales a la financiación de las campañas electorales debe concurrir el Estado, en proporción directa con el número de votos obtenidos por un candidato, y (c) que esta financiación, debe darse en condiciones de igualdad, equilibrio económico, proporcionalidad cuantitativa y, bajo el principio de igualdad electoral; *(vi)* finalmente, la jurisprudencia de esta Corte, ha manifestado igualmente que el establecimiento de porcentajes por parte del legislador, con el fin de determinar las reglas para poder acceder al derecho a la financiación estatal, contribuye a la concreción de los principios de igualdad, transparencia y pluralismo político[123].

68. La Sala encuentra que esta disposición no contraría la norma constitucional contenida en inciso segundo del artículo 109 Superior, ni las reglas jurisprudenciales que son aplicables a la materia, sino que por el contrario, encuentra sustento en el precepto superior y en las consideraciones expuestas por esta Corte en su jurisprudencia, por las siguientes razones:

68.1. El artículo 21 del proyecto de ley estatutaria establece que la financiación estatal de las campañas electorales para los partidos y movimientos políticos y los grupos de ciudadanos, se hará mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, y señala los porcentajes de votación requeridos para acceder a la financiación, tanto en las elecciones para corporaciones públicas como para gobernadores y alcaldes.

Así mismo, el parágrafo del artículo consagra que el valor de reposición por voto válido obtenido por cada candidato o lista será incrementado anualmente por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción. Para efectos del cumplimiento de esta

[123] Sobre este tema consultar la Sentencia C-141 de 2010.

disposición, el Consejo Nacional Electoral, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan.

68.2. En relación con las reglas de financiación estatal fijadas por el legislador estatutario en esta norma, las cuales se refieren tanto a los porcentajes de financiación como a los criterios de distribución de esta financiación, encuentra la Sala que cumplen con los requerimientos constitucionales derivados del inciso segundo del artículo 109 Superior.

En este sentido, evidencia la Sala que la norma al disponer que *(i)* el Estado concurrirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, se encuentra ajustada al inciso segundo del artículo 109 Constitucional, que consagra que el Estado concurrirá a la financiación de las campañas electorales de los candidatos avalados por los partidos y movimientos políticos, y los grupos significativos de ciudadanos; y *(ii)* al señalar que se hará mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, se encuentra en armonía con la Constitución Política, por cuanto el inciso tercero del artículo 109 Superior consagra que el legislador determinará los porcentajes de votación necesarios para tener derecho a dicha financiación. En este caso, el legislador estatutario señala los porcentajes de votación requeridos para acceder a la financiación estatal, tanto para *(i)* las elecciones para corporaciones públicas, que será cuando la lista obtenga el cincuenta por ciento (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación; *(ii)* como para gobernadores y alcaldes, que se dará cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

Estima igualmente la Corte, que esta regulación es constitucional por cuanto se encuentra dentro de la órbita competencial de libertad configurativa del legislador; se orienta por criterios de porcentajes de votación obtenidos, los cuales se ajustan a la Constitución, obedece a criterios que respetan los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad en la distribución de los recursos; busca garantizar los principios constitucionales que informan las contiendas electorales en los procesos democráticos; respeta los criterios constitucionales respecto de las elecciones para las corporaciones públicas de elección popular tanto a nivel nacional como regional y local consagradas en el Título IX de la Carta Política, como los preceptos superiores respecto de las elecciones de alcaldes y gobernadores reguladas por los artículos 259, 260, 303, 314 y 327 de la Carta Política; y finalmente encuentra la Sala que ninguno de estos criterios establecidos por el Legislador para la financiación estatal de partidos y movimientos políticos están estableciendo subsidios ocultos a sectores específicos de la población, porque la destinación siempre se otorga directamente a los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.

68.3. En relación con el parágrafo único de la norma, el cual estipula un incremento anual del valor de la reposición por voto válido obtenido por cada candidato o lista, incremento que será determinado por el Consejo Nacional Electoral, que para tales efectos tendrá en cuenta los costos reales de las campañas electorales en cada circunscripción y deberá realizar periódicamente los estudios correspondientes, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la Sala no encuentra objeción alguna de orden constitucional. Lo anterior, por cuanto *(i)* se trata de una disposición razonable y proporcional, desde el punto de vista constitucional, que consagra un necesario incremento anual de la financiación estatal a las campañas electorales, a través del método de reposición de votos obtenidos tanto por cada candidato como por las listas; y *(ii)* fija para ello dos criterios guías para el Consejo Nacional Electoral, tales como son a) los costos reales de las campañas en cada circunscripción, y b) la realización de estudios periódicos que ayuden a dilucidar las necesidades reales de financiación de las campañas electorales. Esto bajo el criterio, reiterado en esta sentencia, que las actividades del CNE están supeditadas a los mandatos constitucionales y legales, como los explicados anteriormente.

Por tanto, estima la Sala que esta disposición se encuentra ajustada a la Constitución Política, por cuanto se orientada a hacer efectivo el obligatorio cumplimiento del mandato contenido en el artículo 109 C.P., respecto de la concurrencia del Estado en la financiación de las campañas electorales de los candidatos avalados por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, estableciendo dentro de este mandato un incremento anual que será fijado por la autoridad competente teniendo en cuenta criterios razonables y proporcionados, lo cual se ajusta plenamente a los mandatos de la Carta.

Así mismo, encuentra la Corte que esta disposición se ajusta a la Constitución, por cuanto el parágrafo del artículo 109 C.P. prevé disposiciones en relación con el incremento del monto de financiación estatal y medidas para mantener "*su valor en el tiempo*".

68.4. Finalmente, en criterio de esta Corporación la norma bajo estudio se encuentra igualmente en armonía la jurisprudencia constitucional en materia de criterios para establecer y distribuir la financiación estatal a las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, y de los grupos significativos de ciudadanos, en razón a que respeta los criterios establecidos por esta Corporación, relativos a la amplia libertad de configuración legislativa sobre la materia y el respeto a los principios que sobre financiación prevé el artículo 109 Superior y a los que se ha hecho insistente referencia en este apartado.

Con base en todo lo expuesto, esta Corte, en la parte resolutiva de la presente decisión, declarará la exequibilidad del artículo 21.

<u>Artículo 22. De los anticipos</u>

69. Acerca del tema de los anticipos de financiación para los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, el artículo 109 de la Constitución Política, establece que "*Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral*".

69.1 Esta regulación constitucional permite advertir que el tema de la financiación estatal previa a las elecciones, es una de las reformas que se pueden considerar como modificaciones relevantes y significativas en el Acto Legislativo 1 de 2009, ya que mediante esta reforma se consagraron reglas nuevas para el reconocimiento y pago de anticipos de la financiación estatal de las campañas electorales.

Así, al observar la evolución del texto constitucional en materia de financiación de las campañas electorales de las organizaciones políticas, se colige que ha tenido lugar un mayor desarrollo de las reglas sobre financiación electoral, de manera que mediante el Acto Legislativo 1 de 2009 se dio lugar a una financiación más igualitaria a partir del método de financiación previa o anticipos, conservando sin embargo el sistema de reposición de votos, de manera que estos dos métodos de financiación combinados dan lugar a un sistema mixto de financiación, en donde el método de reposición de votos no es incompatible con la entrega de un porcentaje previo mínimo igualitario para todos los participantes en una campaña electoral antes de la elección. Lo anterior, por cuanto el legislador estatutario debe regular la materia, de manera que se garanticen los recursos públicos a través de las medidas de deducción y de restitución de los anticipos, tal y como lo prevé la norma analizada.

70. Acerca del tema de los anticipos, la Corte se ha pronunciado en varias oportunidades, para resaltar que *(i)* constituye un tema de cambio relevante en la nueva norma constitucional fijada por el Acto Legislativo 1 de 2009; *(ii)* que en esta disposición constitucional se determinó un sistema combinado de financiación previa y reposición de votos; *(iii)* que el sistema de anticipos no es incompatible con el de reposición de votos.

70.1 Así, en la sentencia C-1153 de 2005, la Corte estudió el sistema de financiación estatal de las campañas electorales y presidenciales mediante la entrega de anticipos, y sobre el sistema combinado de anticipos y reposición de votos para campañas presidenciales, y al respecto llegó a las siguientes conclusiones:

(i) La financiación estatal de las campañas presidenciales puede realizarse mediante el sistema combinado de entrega de anticipos y reposición de votos, siempre y cuando exista una ley regulatoria que (a) asegure la equidad en la contienda electoral; (b) que armonice las disposiciones relativas al método de

financiación mediante reposición de votos, con el método de financiación a través de anticipos; y (c) que garantice que esta financiación se dé en condiciones de igualdad, equilibrio económico y proporcionalidad cuantitativa y, bajo el principio de igualdad electoral.

(ii) El sistema de anticipos no descontables posteriormente, es decir, no proporcionales a los votos obtenidos, se ajusta a los preceptos constitucionales en materia de financiación de campañas electorales siempre que esté precedido del cumplimiento de requisitos que aseguren razonablemente que el candidato cuenta con un mínimo de respaldo popular y que tiene una posibilidad real, así sea mínima, de llegar a la Presidencia. Además, se requiere que todos los candidatos, incluido el candidato presidente, estén sometidos a las mismas exigencias.
(iii) La obligación de que el Estado contribuya a la financiación de las campañas en condiciones de igualdad, permite que las campañas que no accedieron a la financiación pública previa a las elecciones puedan acceder a ella mediante el sistema de reposición de votos, si obtiene al menos el 4% de los votos válidos depositados en la votación.

(iv) Los partidos y movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos pueden acceder a una financiación estatal previa para las campañas electorales, pero, "*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".*

(v) Cuando se trata de las campañas presidenciales, la ley debe propender por garantizar en todo sentido el principio de igualdad electoral, según el cual todos los candidatos aspirantes al cargo de Presidente de la República deben estar en iguales condiciones.

(vi) Por lo tanto, si se les obligara al igual que en las campañas electorales, a realizar la devolución de los anticipos que se les hubiese otorgado, pondría en condiciones de desventaja a algunos candidatos. Al respecto, en la sentencia citada se estableció:

> "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".

(vii) Entonces, para evitar el riesgo señalado, la Corte avaló el sistema de anticipos no descontables posteriormente, es decir sin vinculación directa con el número de votos obtenidos por la campaña. Además, consideró que si tales anticipos cumplen parámetros de proporcionalidad cuantitativa, y sólo se entregan 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.

(viii) Finalmente recordó que "*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.*"

70.2 En relación con el tema de constitución de pólizas o garantías para respaldar la financiación estatal de las campañas electorales, la jurisprudencia de la Corte en la sentencia C-1153 de 2005, estimó que la exigencia legal de constituir una póliza o garantía de seriedad que respalde la financiación pública previa, es razonable, por cuanto garantiza que el Estado tenga, como primera opción, la facultad de repetir judicialmente contra el partido o movimiento político que avaló el candidato, el tesorero, el gerente de campaña, y contra los integrantes del comité financiero de la campaña presidencial en caso de que se retire un candidato que hubiera recibido anticipos o que no obtuviera el mínimo de votación previsto en la ley. Por lo tanto, la primera vía que puede utilizar el Estado en este caso, es la de hacer efectiva la póliza de seguro que se ha debido constituir.

70.3 De otra parte, esta Corporación en su jurisprudencia ha encontrado que el sistema de financiación previa, favorece el principio de igualdad, y favorece sobre todo a las organizaciones políticas pequeñas o minoritarias, por cuanto la financiación es previa e igualitaria para todos ellos, sin perjuicio de que posteriormente a la elección se realice el descuento respectivo relativo al porcentaje de votación obtenido, o la devolución del dinero, según el caso.

70.4 Finalmente, es posible afirmar que la financiación estatal a través del método de anticipos favorece los principios de transparencia, igualdad y pluralismo jurídico, cuyo alcance normativo fue desarrollado por esta Corte en la sentencia C-141 de 2010, ya que garantiza la posibilidad de una financiación previa a la elección, abierta e igualitaria para todos los candidatos avalados por partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, lo cual coadyuva a promover la pluralidad política en los procesos democráticos.

71. Con base en las consideraciones expuestas, la Corte no encuentra reparo alguno de orden constitucional frente a este artículo, por las razones que se expondrán a continuación:

71.1 El artículo 22 del Proyecto de Ley Estatutaria regula el tema de los anticipos, respecto del cual establece, en el inciso primero: *(i)* quiénes tienen derecho al anticipo, que serán los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos; *(ii)* la entidad ante la cual se solicitará el anticipo, que será el Consejo Nacional Electoral; y *(iii)* el monto máximo del anticipo, que será hasta un ochenta por ciento (80%) de la financiación Estatal de las consultas o de las campañas electorales en las que participen.

En el inciso segundo se determina *(i)* un condicionamiento de la entrega del anticipo, relativo a la disponibilidad presupuestal del Consejo Nacional Electoral; *(ii)* una fórmula para calcular la cuantía del anticipo, el cual se determinará teniendo en cuenta el valor de la financiación estatal de la campaña electoral anterior recibida por el solicitante, para el mismo cargo o corporación, en la respectiva circunscripción, valor que será actualizado con base en el índice de precios del consumidor.

El tercer inciso contiene una regla para el caso de que el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos no hubiere participado en la elección anterior, caso en el cual el valor del anticipo se calculará teniendo en cuenta el menor valor de reposición pagado para el respectivo cargo o lista en la elección anterior.

El cuarto inciso de la norma, regula lo relativo al giro de los anticipos establecidos en esa disposición, determinando *(i)* el monto del giro del anticipo, que podrá ser hasta por el monto garantizado; *(ii)* el término máximo en que se realizará el giro, que será dentro de los cinco días siguientes a la inscripción del candidato o lista; y *(iii)* un condicionamiento para la aprobación del giro, relativo a la previa aprobación y aceptación de la póliza o garantía correspondiente.

El quinto inciso establece las reglas a aplicar en relación con la deducción del anticipo de la financiación estatal, estableciendo *(i)* que el valor del anticipo se deducirá del valor de la financiación estatal que le corresponda a los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, por concepto de reposición de gastos de la campaña; *(ii)* que en aquellos casos en que no se obtuviere el derecho a financiación estatal, el beneficiario del anticipo deberá devolverlo en su totalidad dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección, a cuyo vencimiento se hará efectiva la correspondiente póliza o garantía; y *(iii)* que se exceptúa de la devolución del anticipo, en los casos en que no se tuviere derecho a la financiación estatal, a las campañas presidenciales, siempre y cuando se hubiere gastado de conformidad con la ley.

El sexto inciso prevé una autorización de financiación privada para los partidos y movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, previendo que *(i)* en caso de que se haga efectiva la devolución del valor del anticipo, por no tener derecho a la financiación estatal, estos podrán financiar los gastos pendientes de pago mediante financiación privada; *(ii)* que esta autorización se condiciona a que la financiación privada se dé dentro de los montos señalados para la correspondiente elección; y que *(iii)* igualmente se condiciona, a que exista previa autorización por parte del Consejo Nacional Electoral.

Finalmente, el séptimo inciso de la norma determina la regla a aplicar en caso de que el valor del anticipo sea superior al valor de la financiación que le corresponda al partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, estableciendo que en ese caso *(i)* estos deberán pagar la diferencia; *(ii)* concurre un término dentro del cual deberán hacerlo, que será dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección; y *(ii)* que vencido este término se hará efectiva la respectiva póliza o garantía.

71.2. Encuentra la Sala que estas disposiciones no solo no contradicen en forma alguna los mandatos constitucionales relativos a la financiación previa de los candidatos avalados por los partidos y movimientos políticos contenidos en el inciso quinto del artículo 109 Superior, sino que constituyen un claro desarrollo de los mandatos de este precepto en cuanto a *(i)* que un porcentaje de la financiación estatal se entregará en forma previa a la elección a partidos y movimientos políticos con personería jurídica y a grupos significativos de ciudadanos, que avalen candidatos; *(ii)* que ese porcentaje de financiación estatal será previa a las elecciones o a las consultas correspondientes; *(iii)* que será la Ley la que determine las condiciones y garantías para la financiación previa en forma de anticipos; y *(iv)* que el Consejo Nacional Electoral será la entidad encargada de autorizar la procedencia y entrega efectiva de dicho anticipos.

72. En este sentido, es claro para la Sala que todas las medidas adoptadas por parte del legislador estatutario en el artículo 22, obedecen al mandato constitucional de que esta financiación previa se entregará "*con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral*", por cuanto en esta norma el Legislador adopta regulaciones necesarias, en el marco de lo establecido por el artículo 109 Superior, tales como: *(i)* quiénes tienen derecho al anticipo; (ii) la entidad ante la cual se solicitará el anticipo; *(iii)* el monto máximo del anticipo (inciso primero de la norma); *(iv)* las condiciones para la entrega del anticipo, *(v)* la fórmula para calcular la cuantía del anticipo (inciso segundo de la norma); *(vi)* una regla especial para el cálculo del anticipo para el caso de que el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos no hubiere participado en la elección anterior, (inciso tercero); *(vii)* una regla relativa al giro de los anticipos establecidos en esa disposición, determinando el monto, el término y las condiciones para el giro (inciso cuarto); *(viii)* las reglas para aplicar en relación con la deducción del anticipo de la financiación estatal, la

devolución y las excepciones a la devolución del giro (inciso quinto); *(ix)* una autorización especial de financiación privada para los partidos y movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos en caso de no tener derecho a la financiación estatal; y *(x)* una regla de devolución de la diferencia cuando el valor del anticipo sea mayor al que corresponda como financiación estatal.

Evidencia la Sala que todas estas medidas adoptadas por parte del legislador en materia de financiación estatal previa a las campañas electorales de los candidatos avalados por los partidos y movimientos políticos, como por los grupos significativos de ciudadanos, *(i)* constituyen las "*condiciones y garantías*" que deben ser fijadas por la Ley, por expreso mandato constitucional, y que por tanto *(ii)* son regulaciones que caen dentro de la órbita de libertad configurativa del legislador; *(iii)* que en su contenido material no contradicen ningún postulado constitucional y *(iv)* que constituyen medidas que el legislador adoptó teniendo en cuenta criterios razonables y proporcionales, orientados a garantizar la igualdad, la transparencia, el pluralismo político y la moralidad pública en la financiación de las campañas electorales de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, mediante el método de anticipos.

72.1. Merecen especial atención los incisos 4 al 7 de la norma bajo estudio, en los cuales se regulan los temas relativos a *(i)* la deducción del anticipo de la financiación que le correspondiere al partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos; *(ii)* la autorización de financiación privada para los casos en que no se tenga derecho a la financiación estatal, y *(iii)* la constitución de pólizas y garantías.

72.2. En cuanto al primer tema señalado, estos incisos determinan *(i)* como regla general que el valor del anticipo entregado a los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, se deducirá del valor de la financiación estatal que les correspondiere por concepto de reposición de votos (inciso primero) y que se deberá devolver la diferencia entre el valor del anticipo y el valor de la financiación estatal, cuando el primero sea mayor que el segundo (inciso séptimo); *(ii)* que si no se acredita el derecho para la financiación estatal, el valor del anticipo deberá ser devuelto en su totalidad por el beneficiario (inciso segundo); *(iii)* que las campañas presidenciales se encuentran exentas de cumplir con estas reglas de deducción y de devolución del valor del anticipo, siempre y cuando hubieren gastado el dinero de conformidad con la ley (inciso segundo).

En relación las reglas generales respecto de la deducción y devolución de los anticipos, la Corte no encuentra objeción alguna de orden constitucional, por cuanto *(i)* el legislador cuenta en esta materia con un amplio margen de libertad configurativa; *(ii)* la Constitución prevé un sistema combinado de pago mediante anticipos y reposición de votos, de manera que los anticipos se deben deducir o descontar de la financiación estatal que les corresponda a los partidos y movimientos políticos por porcentaje de obtención válida de votos; *(iii)* el legislador estatutario adopta criterios lógicos, razonables y

proporcionados, que de un lado protegen los recursos públicos, y de otro lado, garantizan la igualdad, transparencia, y moralidad pública, de manera que a) el valor del anticipo se debe deducir del valor de la financiación estatal que corresponda por concepto de reposición de votos, b) el valor del anticipo se debe devolver en su totalidad en el caso en que no se acceda al derecho a financiación con recursos públicos, y c) la diferencia entre el valor del anticipo y el valor de la financiación estatal, se debe devolver en el caso en que el primero sea superior al segundo.

En punto a este tema, la jurisprudencia de esta Corporación ha avalado estas reglas de deducción y devolución de los anticipos, establecido que el valor de los anticipos entregados son descontables posteriormente de la suma a ser entregada por reposición de votos, constituyendo una especie de préstamo para la campaña, que se debe deducir como regla general, de la financiación estatal que corresponda por reposición de votos, o bien devolver cuando los resultados de las elecciones no le permitan a las organizaciones políticas o candidatos acceder a la financiación estatal, o cuando su derecho a la financiación pública sea de menor valor al monto del anticipo entregado.

Así mismo, encuentra la Sala que la excepción prevista en el inciso sexto de la norma en relación con que no se aplica la regla de deducción y devolución del valor del anticipo para las campañas presidenciales, encuentra pleno respaldo constitucional. Respecto de este tema, ya se ha pronunciado la jurisprudencia de esta Corte, avalando este sistema de anticipos no descontables posteriormente, es decir, no proporcionales a los votos obtenidos.

Al respecto ha sostenido esta Corporación que cuando se trata de las campañas presidenciales, la ley debe propender por garantizar en todo sentido el principio de igualdad electoral, según el cual todos los candidatos aspirantes al cargo de presidente de la República deben estar en iguales condiciones. Por lo tanto, si se les obligara al igual que en las campañas electorales a realizar la devolución de los anticipos que se les hubiese otorgado, se pondría en condiciones de desventaja a algunos candidatos.

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha estimado que esta excepción al principio general de deducción o devolución del valor del anticipo se encuentra ajustada a los preceptos constitucionales en materia de financiación de campañas electorales, siempre y cuando esté precedido del cumplimiento de requisitos que aseguren razonablemente que el candidato cuenta con un mínimo de respaldo popular y que tiene una posibilidad real, así sea mínima, de llegar a la Presidencia.

Estas reglas son, en criterio de la Corte, plenamente aplicables al asunto que ahora ocupa la atención de la Sala. Por ende, resulta exequible este precepto normativo, y la condición prevista en la misma disposición respecto de que en estos casos la devolución no se hará efectiva si los dineros se hubieren gastado de conformidad con la ley. Sin embargo encuentra necesario

condicionar la exequibilidad del inciso sexto de la norma, en el entendido que los requisitos para que se haga efectiva la excepción de la devolución de los anticipos para las campañas presidenciales, será determinada por el Consejo Nacional Electoral, el cual deberá fijar los requisitos respecto de los candidatos, atendiendo los criterios fijados por esta Corporación.

72.3. En relación con el segundo tema, el inciso sexto consagra que si no se obtuviere derecho a la financiación estatal, el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, podrá financiar los gastos pendientes de pago mediante financiación privada, dentro de los montos señalados para la correspondiente elección, previa autorización del Consejo Nacional Electoral.

A juicio de la Sala, esta norma no amerita reparo constitucional alguno, por cuanto se garantiza que en caso de que un partido o movimiento político, o grupo significativo de ciudadanos no tenga derecho a la financiación estatal pueda sufragar los gastos pendientes con recursos provenientes de fuentes de financiación privada, siempre y cuando que *(i)* la financiación privada se encuentre dentro de los límites o topes máximos de montos señalados para la financiación privada para la correspondiente elección; y *(ii)* se cuente con la autorización previa del Consejo Nacional Electoral. Por tanto, esta norma garantiza, dentro del marco constitucional señalado por el artículo 109 Superior, tanto la posibilidad de financiación, en caso de no contar con financiación estatal, como también la transparencia de dicha financiación privada al fijar claros límites y condicionamientos a la misma.

72.4. En relación con el tercer tema, estos incisos establecen que la póliza de garantía se hará efectiva en caso de que no se pague en término la devolución del valor del anticipo (inciso quinto), o de que no se pague la diferencia entre el mayor valor del anticipo y el menor valor de la financiación estatal (inciso séptimo). Estas disposiciones tampoco encuentran objeción alguna de orden constitucional, ya que la jurisprudencia de esta Corte ha avalado la constitución de pólizas y garantías como formas legítimas de recuperar el dinero estatal cuando no se puedan hacer efectivas las deducciones o devoluciones del valor del anticipo.

72.5. Finalmente, encuentra la Sala que estas disposiciones no contradicen en forma alguna las reglas jurisprudenciales que ha fijado esta Corporación en materia de anticipos, y que se señalaron en apartado anterior, por cuanto la jurisprudencia de esta Corte:

(i) ha resaltado las bondades del sistema combinado de financiación previa y reposición de votos; así como que estos dos métodos de pago de la financiación estatal no son incompatibles;

(ii) ha convalidado el sistema de anticipos no descontables posteriormente, es decir, no proporcionales a los votos obtenidos, para el caso de las campañas presidenciables;

(iii) ha reiterado que el sistema de anticipos permite mayor igualdad al momento de acceder a la financiación estatal;

(iv) ha encontrado constitucionales las reglas de deducción y de devolución del valor de los anticipos otorgados a los partidos y movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos;

(v) ha recordado que 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;

(vi) ha avalado el tema de constitución de pólizas o garantías para respaldar la financiación estatal de las campañas electorales;

(vii) ha establecido que el sistema de financiación previa, favorece el principio de igualdad, y favorece sobre todo a las organizaciones políticas pequeñas o minoritarias, por cuanto la financiación es previa e igualitaria para todas ellas, sin perjuicio de que posteriormente a la elección se realice el descuento respectivo relativo al porcentaje de votación obtenido, o la devolución del dinero, según el caso; y

(viii) ha afirmado que la financiación estatal a través del método de anticipos favorece los principios de transparencia, igualdad y pluralismo jurídico, en razón a que garantiza la posibilidad de una financiación previa a la elección, abierta e igualitaria para todos los candidatos avalados por partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, lo cual coadyuva a promover la pluralidad política en los procesos democráticos.

En consecuencia, esta Sala declarará en la parte resolutiva de la presente sentencia, la exequibilidad del artículo 22 del Proyecto de Ley Estatutaria, y declarará la exequibilidad condicionada del inciso sexto de este artículo, en el entendido que el Consejo Nacional Electoral fijará los requisitos para que se haga efectiva la excepción de la devolución de los anticipos para las campañas presidenciales, de que trata esta norma.

Artículo 23. Límites a la financiación privada

73. Respecto de los límites de financiación privada, el artículo 109 de la Constitución Política, establece claramente que "*También se podrá limitar el monto de los gastos {que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, **así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley***." (Resalta la Sala)

De esta disposición constitucional, se derivan los siguientes mandatos de orden superior: *(i)* que por expresa disposición del Constituyente, el Legislador puede limitar el monto máximo de las contribuciones privadas a

los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos; y *(ii)* que la limitación de la financiación privada a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, se establecerá a través de las reglas y criterios que para tales efectos determine la ley.

74. La jurisprudencia de esta Corporación se ha referido en varias oportunidades al tema de la máxima cuantía, topes máximos o límites permitidos a las contribuciones privadas a las campañas electorales, estableciendo que *(i)* por expreso mandato constitucional el legislador se encuentra autorizado a poner límites o topes máximos a la financiación privada a las campañas electorales; *(ii)* que el establecimiento de estos topes se encuentra encaminado a garantizar los principios de igualdad y transparencia en la contienda electoral; y *(iii)* que puede limitar los topes pero no puede hacer lo mismo frente a las contribuciones respecto de las personas jurídicas, ya que las personas naturales también deben tener la posibilidad de contribuir a las campañas políticas.

74.1 En este sentido, en la sentencia C-089 de 1994, en relación con los montos de financiación, la Corte estableció que el legislador se encuentra autorizado para establecer un límite a los montos máximos de contribución de los particulares a la financiación de las campañas electorales. Lo anterior, no solo porque la Constitución ha señalado la obligación del Estado de contribuir a la financiación de las campañas electorales de los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, sino también con el ánimo de garantizar la igualdad y la transparencia en la contienda electoral.

74.2. En el mismo pronunciamiento, la Corte estableció que al regular el tema de los límites a la financiación privada, el legislador puede determinar lo concerniente al apoyo económico de los particulares a una campaña electoral, pero no puede limitar este apoyo a las personas jurídicas, por cuanto estos entes también pueden contribuir legítimamente, desde el punto de vista constitucional, a las campañas electorales.

Así mismo, expuso la Corte que el legislador puede establecer requisitos para que una persona jurídica pueda realizar contribuciones económicas a una campaña política, cuando tengan como fin dar publicidad a la contribución, evitar conflictos de intereses para los posibles elegidos y respetar el régimen de sociedades.

74.3 En la sentencia C-1153 de 2005, la Corte estimó que el legislador puede establecer topes para el total de gastos de las campañas electorales, pues ello cumple fines constitucionales legítimos, tales como reducir las disparidades de recursos entre los partidos, favorecer la igualdad electoral y controlar los aportes privados. Sin embargo, aclaró que si el monto concreto de los topes recorta el máximo de recursos permitido en la última campaña, esa reducción sólo es aplicable al Presidente candidato.

En esa oportunidad, la Corte afirmó que la existencia de dichos topes se justifica en que con éstos se "***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****"* (negrillas de la Sala).

Igualmente, en ese mismo pronunciamiento la Corte estimó que los aportes privados *para las campañas presidenciales*, solo pueden provenir de personas naturales, pues sólo ellas son titulares de los derechos políticos, dentro de los cuales encuentra el derecho a contribuir a las colectividades políticas. La ley está facultada para establecer restricciones al dinero que puede aportar cada ciudadano y al monto global del aporte privado, sin que ello implique la financiación de una campaña pueda ser totalmente pública.

Los límites establecidos a la financiación privada de las campañas presidenciales en esa ocasión fueron los siguientes: *(i)* 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; *(ii)* 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; *(iii)* 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. En suma, se estableció que el 20% del tope de la campaña puede ser financiado con aportes privados, de los cuales máximo el 2% lo pueden aportar personas naturales y máximo el 4% los candidatos y sus familiares.

Finalmente, esta Corporación analizó el caso de la financiación total con aportes particulares, respecto de lo cual estimó que este tipo de financiación total solo puede proceder cuando los candidatos no cumplen con los requisitos para poder acceder a la financiación pública de su campaña por parte del Estado, bien de forma previa o bien mediante el sistema de reposición de votos, caso excepcional y único en el cual estas campañas se pueden financiar al 100% con aportes de particulares.

74.4. En otra oportunidad, mediante la sentencia C-141 de 2010, la Corte volvió a referirse al tema de los topes máximos de los aportes de particulares, observaciones que en ese caso se referían a un referendo constitucional que pretendía permitir que se diera una segunda reelección presidencial inmediata, y que en sus aspectos generales relativos a los principios que deben ser observados en la financiación privada, son aplicables a la materia que aquí se estudia.

En esta providencia, la Corte reiteró la importancia que reviste el establecimiento de topes máximos de los aportes de particulares en la financiación de campañas electorales, puesto que con estas medidas el Constituyente y el legislador pretenden blindar las campañas y contiendas electorales frente a las presiones indebidas de grupos económicos de poder o intereses personalistas que puedan tener los colaboradores o contribuidores de la financiación privada, así como evitar cierto tipo de inhabilidades, como sucede por ejemplo cuando se trata de aportes de personas jurídicas cuyos objetos sociales están asociados con la prestación de servicios al Estado mediante contratos. La finalidad última del mandato constitucional y del desarrollo legal de las medidas limitantes de la financiación privada, lo constituye por tanto, la preservación de los principios fundantes de la democracia constitucional, protegiendo la formación verdaderamente democrática de la voluntad popular.

Al respecto sostuvo la Corte: "*En esa medida es claro que* ***la existencia de límites a los aportes, además de ser un requisito ordenado por la ley, tiene una clara finalidad acorde con el principio democrático: preservar la voluntad popular y la libertad en el proceso de formación de la iniciativa popular****, para evitar que este mecanismo sea cooptado por intereses particulares de distinta índole y utilizado en procura de intereses particulares o sectoriales"* (Negrillas de la Sala).

74.5. En el mismo pronunciamiento C-141 de 2010, esta Corporación distinguió, para efectos de la financiación de campañas a favor de los mecanismos de participación ciudadana, la existencia de dos clases de topes: *(i)* los *individuales*, entendidos como la suma máxima de dinero o de aportes en especie que puede dar cada persona natural o jurídica para el financiamiento de la campaña; y, *(ii)* los *globales*, que se refieren a la sumatoria o total de aportes, en dinero o especie.

Se señaló así mismo que estos topes deberán ser determinados por el Consejo Nacional Electoral, y tienen como principal objetivo "(…) ***garantizar que no se distorsione el interés ciudadano*** *frente a un tema específico sólo porque los promotores disponen de una cantidad ilimitada de recursos".*

74.6. En la misma sentencia C-141 de 2010 la Corte resaltó la importancia esencial que la regla de imposición de topes máximos a las campañas tiene para garantizar los principios de transparencia e igualdad, y para combatir la corrupción en los procesos electorales.

En punto a la importancia de la fijación de montos máximos de financiación, como tema esencial para garantizar la transparencia, expuso la Corte:

> "[E]l principio de transparencia en materia electoral apunta al establecimiento de instrumentos encaminados a determinar con precisión el origen, la destinación, **al igual que el monto de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral**. De

> allí que las diversas legislaciones establezcan el deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones, e igualmente, **prevean diversas sanciones, bien sean para el candidato o partido político, que incumplan tal deber o que superen los montos máximos autorizados**" (negrillas de la Sala).

Así mismo, expresó que el señalamiento de claros límites a las cuantías máximas de financiación privada de las campañas electorales, constituye una restricción necesaria para garantizar la transparencia, ya que *"... no se entendería que las campañas que apuntan a que el pueblo se manifieste por una determinada opción política, fuesen ajenas a los postulados de la transparencia, es decir, que pudiesen ser financiadas con toda suerte de recursos, sin importar sus orígenes lícito o ilícito, ni tampoco sus montos; tanto menos y en cuanto, como en el presente caso, la decisión a adoptar apunte a reformar la Constitución".*

En dicho fallo la Corte precisó igualmente, que el establecimiento de límites a las cantidades y montos globales que pueden aportarse por parte de particulares a las campañas políticas, o de topes a las contribuciones provenientes del sector privado en la financiación de estas campañas, reviste tal trascendencia, que esta regla constituye el principal contenido que informa a los principios de pluralismo político y de igualdad, los cuales deben garantizarse en todas las campaña políticas y electorales, así como en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana. De otra parte, evidenció la jurisprudencia constitucional, que las limitaciones a los montos de financiación privada, constituyen un claro mandato constitucional que se encuentra en armonía con la tendencia en el ámbito internacional, encaminada a regular y limitar de manera detallada el tema de la financiación privada de las campañas políticas, a través de la fijación de cuantías máximas de contribuciones por parte de particulares, con el fin de evitar todo abuso del poder económico en la actividad política, de prevenir el fenómeno de la corrupción y evitar la injerencia de intereses particulares que vicien los procesos democráticos.

En este sentido, expresó la Corte que la fijación de topes máximos a las contribuciones de particulares a las campañas políticas, tiene un doble efecto democrático: de un lado garantizar la igualdad en la contienda electoral, y de otro lado, el pluralismo político, ya que con esta medida se logra evitar que partidos y candidatos con mayores recursos económicos tengan una mayor visibilidad ante el electorado y logren una ventaja considerativa e inaceptable en materia de mecanismos de participación.

74.7. Esta línea jurisprudencial fue reiterada en la sentencia C-397 de 2010, con ocasión de la revisión de constitucionalidad de la Ley 1327 de 2009, en donde se examinó el referendo que pretendía imponer la pena de prisión perpetua para los delitos de homicidio doloso, violación y explotación sexual, lesiones personales agravadas y secuestro cometidos contra menores de 14 años y menores de edad con discapacidad física y/o mental. En esa

oportunidad, la Corte expuso similares argumentos para mostrar clara y enfáticamente la importancia y necesidad que reviste la regla de establecer límites a los aportes privados en la financiación de campañas, ya que con esto se pretende impermeabilizar estos procesos democráticos frente a las posibles injerencias de particulares, que al poder respaldar económicamente una campaña de participación popular, terminan presentando sus intereses bajo la apariencia de iniciativa ciudadana.

Al respecto sostuvo:

> "La exigencia de topes a la financiación privada para el caso de la iniciativa ciudadana para convocar un referendo constitucional cumple una función fundamental: garantizar que no se distorsione el interés ciudadano frente a un tema específico, solo porque se es capaz de mover un número ilimitado de recursos.
> (…)
> En esa medida es claro que la existencia de límites a los aportes además de ser un requisito ordenado por la ley, tiene una clara finalidad acorde con el principio democrático: preservar la voluntad popular y la libertad en el proceso de formación de la iniciativa popular, para evitar que este mecanismo sea cooptado por intereses particulares de distinta índole y sea utilizado en procura de intereses particulares o sectoriales."

74.8. En síntesis, ha señalado de manera reiterada la jurisprudencia constitucional que si bien a la financiación de campañas, tanto electorales como de mecanismos de participación ciudadana, pueden concurrir parcialmente aportes privados, los mismos no pueden ser ilimitados, ya que en el caso de las campañas electorales, por expreso mandato constitucional del artículo 109 Superior, el cual debe ser regulado en detalle por el Legislador, es necesario establecer la regla de cuantías máximas, topes máximos de los montos de financiación o límites a la financiación por particulares, ya que esta trascendental regla se deriva de un mandato constitucional expreso, y cumple con las finalidades de garantizar los principios de igualdad, transparencia y pluralismo político en las contiendas políticas y electorales, y de garantizar la esencia misma de una verdadera democracia constitucional, al preservar la conformación legítima de la voluntad popular libre de injerencias ilegítimas o desproporcionadas de los grupos económicos de poder o de intereses particulares que no consulten el bien colectivo o el interés general.

75. Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte extrae las siguientes conclusiones sobre la constitucionalidad de la norma bajo estudio:

75.1. El artículo 23 del Proyecto regula lo concerniente a los límites a la financiación privada para los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos, candidatos o campañas. En el inciso primero de esta norma, se prevé que *(i)* el monto máximo de créditos o recursos originados en fuentes de

financiación privada, que será el valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña; y que *(ii)* tampoco podrán recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% del valor total de gastos que se puedan realizar en la respectiva campaña.

El inciso segundo de este precepto normativo fija las reglas respecto del límite de la financiación cuya fuente sean los recursos propios del candidato, del cónyuge, compañero permanente o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, de conformidad con una lectura sistemática con el numeral 2º del artículo 20 del Proyecto, estableciendo tres mandatos al respecto: *(i)* que dicha financiación no estará sometida a los límites individuales a que se refiere esta disposición; *(ii)* que no obstante lo anterior, en ningún caso la sumatoria de tales aportes o créditos podrá ser superior al monto total de gastos de la campaña; y *(iii)* que el valor de los créditos de cualquier origen tampoco estará sometido a límites individuales.

El inciso tercero de la norma, adopta medidas respecto de la cancelación de obligaciones pendientes de pago por parte de los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, con posterioridad a las campañas electorales, estipulando que *(i)* estas obligaciones se podrán pagar previa autorización del Consejo Nacional Electoral; *(ii)* mediante a) la condonación parcial de créditos, o b) con recursos originados en fuentes de financiación privada, siempre y cuando se respeten los límites individuales señalados en esa disposición; y que *(iii)* tales condonaciones, aportes o contribuciones no tendrán el carácter de donaciones ni los beneficios tributarios reconocidos en la ley para este tipo de donaciones.

75.2 Encuentra la Sala que en esta norma el legislador estatutario se aviene al mandato constitucional, contenido en el artículo 109 Superior, en el sentido de limitar el monto máximo de las contribuciones privadas a los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, a través de reglas y criterios que para tales efectos determinará mediante la ley. Esto en la medida que el legislador estatutario se centra en prever un modelo de topes, tanto globales como individuales, de la financiación privada, ámbito de regulación reconocido por el inciso cuarto de la citada norma constitucional.

75.3 De otra parte, encuentra la Sala que debe realizar un análisis particular de lo normado en el segundo inciso del artículo bajo estudio, en cuanto allí fijan los límites de la financiación cuya fuente sean los recursos propios del candidato, del cónyuge, compañero permanente o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, estableciendo tres mandatos al respecto: *(i)* que dicha financiación no estará sometida a los límites individuales a que se refiere esa disposición; *(ii)* que no obstante lo anterior, en ningún caso la sumatoria de tales aportes o créditos podrá ser superior al monto total de gastos de la campaña; y también establece *(iii)* que el valor de los créditos de cualquier origen tampoco estará sometido a límites individuales.

Para la Sala, la decisión del legislador estatutario de exceptuar a este tipo de aportes privados, es razonable y responde a fines constitucionalmente valiosos. En distintos apartados de esta sentencia se ha señalado cómo, aunque la financiación privada es una fuente de recursos para los partidos y movimientos, constitucionalmente válida, no por ello deben desestimarse los riesgos que contrae, relacionados con la posibilidad que el aportante, sobre todo cuando opera de manera desmedida e interesada en la satisfacción de objetivos particulares, termine por cooptar la agenda de acción política del candidato elegido. Así, resulta razonable que con el fin de evitar que estos terceros aportantes logren tales propósitos, el legislador estatutario permita que la financiación propia y de los familiares del candidato no esté sometida a topes individuales, ya que dicha fuente de recursos no concurriría en los riesgos antes evidenciados, al no provenir de estos terceros aportantes. Ahora bien, no puede perderse de vista que el precepto estatutario en todo caso somete ese financiación al tope global, al indicar que la sumatoria de los aportes mencionados no podrá superior al monto total de los gastos de campaña. Así, una regulación de esta naturaleza resulta conforme a la Carta Política.

75.4. En relación con el tercer inciso de la norma, esta Sala no encuentra objeción constitucional alguna, ya que solo está permitiendo que las obligaciones pendientes de pago por parte de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, sean pagadas con *(i)* la condonación parcial de créditos, o con *(ii)* recursos originados en fuentes de financiación privada, a partir de dos condicionamientos: (a) que haya transcurrido la jornada de elecciones y terminada la campaña, y (b) que se cuente con autorización previa del Consejo Nacional Electoral. Estima la Corte, que estas disposiciones encuentran respaldo constitucional en el mandato del artículo 109 Superior, por cuanto *(i)* permiten la financiación mixta con recursos privados de las campañas electorales, *(ii)* fijando al mismo tiempo límites a los montos de financiación privada, y *(iii)* previendo medidas de control y vigilancia a través de la autorización previa de la autoridad competente, en este caso, del Consejo Nacional Electoral. Por esta razón, esta norma será declarada exequible en la parte resolutiva de este fallo.

En consecuencia, la Sala declarará la exequibilidad del artículo 23 del Proyecto de Ley Estatutaria.

<u>Artículo 24. Límites al monto de gastos</u>

76. Sobre el tema de límites al monto de gastos de las campañas electorales, el artículo 109 de la Constitución Política consagra que mediante la Ley "*(t)ambién se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley".*

A partir de la disposición superior, en punto a este tema se derivan dos mandatos constitucionales: *(i)* que se podrá limitar, por expresa autorización de la Carta Política, el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos, puedan realizar en las campañas electorales; y *(ii)* que la fijación de las reglas y criterios para limitar los gastos de los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos, en las campañas electorales, corresponderá a la ley.

77. En forma análoga y simultánea a los argumentos expuestos en el acápite anterior en relación con los límites a los montos de la financiación privada a las campañas políticas y electorales, la jurisprudencia de esta Corte se ha pronunciado de manera reiterada en relación con los límites a los montos de los gastos que las organizaciones políticas pueden realizar en el desarrollo de las contiendas políticas y electorales, y la igual importancia de esta limitación para la garantía de los principios de transparencia, igualdad y pluralismo político.

Así en la sentencia C-141 de 2010, esta Corte enfatizó en que el principio de transparencia en asuntos electorales se garantiza igualmente a través del establecimiento de reglas precisas acerca de la limitación en el monto de gastos, de manera que paralelamente se establezcan el deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones, y se prevean sanciones para los candidatos que incumplan con estas reglas o que superen los montos máximos de gastos autorizados, de manera que se evite la corrupción en los procesos electorales.

En el mismo pronunciamiento, la Corte resaltó la importancia que para los principios de igualdad y pluralismo político, reviste la limitación de las cantidades o montos globales que pueden gastarse en las campañas. Al respecto, expresó que con el fin de conjurar los peligros que pueden generar la diferencias entre los candidatos en competencia derivados del poder y uso de los recursos económicos, se explica que *"(…) las legislaciones electorales contemporáneas apunten a (…)* ***(ii) limitar las cantidades o montos globales que pueden gastarse en las campañas****, el origen de los recursos, al igual que su destinación, siendo necesaria la rendición de cuentas;"* (énfasis de la Sala).

De otra parte, expresó que la limitación respecto de los montos de los gastos de las organizaciones políticas y electorales va de la mano con la restricción respecto de los montos máximos de financiación por parte de particulares, de campañas electorales o de mecanismos de participación ciudadana, de manera que se logre con esta medida el mismo efecto dual de garantía de la igualdad y del pluralismo político, al evitar ventajas políticas y electorales inaceptables derivadas del mayor gasto de recursos económicos.

78. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala colige las siguientes conclusiones en relación con el análisis constitucional del artículo 24 bajo estudio:

78.1 El artículo 24 del Proyecto de Ley Estatutaria regula los límites al monto de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular. El inciso primero de esta norma determina *(i)* la entidad que se encargará de fijar los límites al monto de gastos, que será el Consejo Nacional Electoral; *(ii)* el tiempo en el cual deberán ser fijados los límites al monto de gastos de las campañas electorales, que será el mes de enero de cada año; y *(iii)* los criterios que deberá tener en cuenta el Consejo Nacional Electoral para la fijación de los límites al monto de gastos, los cuales se fijarán teniendo en cuenta a) los costos reales de las campañas, b) el correspondiente censo electoral, y c) la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas.

El inciso segundo establece la obligación del Consejo Nacional Electoral, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de realizar periódicamente los estudios que correspondan con el objeto de garantizar que los límites al monto de gastos fijados reflejen el valor real de las campañas electorales.

El inciso tercero señala las reglas y criterios para la fijación del monto máximo de gastos por parte del Consejo Nacional Electoral, de manera que se determinará de manera diferencial teniendo en cuenta *(i)* si se trata de un candidato a cargo uninominal o por lista de candidatos a corporaciones de elección popular; y *(ii)* si se trata de listas con voto preferente, caso en el cual se calculará el monto máximo de gastos para cada uno de los integrantes de la lista, de manera proporcional, esto es, dividiendo el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos. *(iii)* Adicionalmente, esta norma determina que el Consejo Nacional Electoral señalará el monto máximo que se puede invertir en la campaña electoral institucional a favor los sus candidatos o listas, por parte de cada partido o movimiento con personería jurídica.

El parágrafo transitorio de la norma, determina la obligación del Consejo Nacional Electoral y el Ministerio de Hacienda, de realizar un estudio base para la actualización de los costos reales de las campañas, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley estatutaria.

78.2 Evidencia la Sala que esta disposición se aviene con el mandato constitucional contenido en el artículo 109 de la Constitución Política, en tanto que el legislador estatutario *(i)* se encuentra limitando, por expresa autorización de la Carta Política, el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos, puedan realizar en las campañas electorales; y *(ii)* por tanto fija mediante ley las reglas y criterios para limitar los gastos de los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos, en las campañas electorales, en relación con aspectos tales como la entidad encargada, los tiempos de fijación, los criterios a tener en cuenta (inciso primero); la obligación de realización de estudios para fijar el límite al monto de gastos (inciso

segundo); las reglas y criterios diferenciales para la fijación del monto máximo de gastos para los candidatos a cargo uninominal o por lista de candidatos a corporaciones de elección popular, y de listas con voto preferente, así como el monto máximo que se podrá invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas, por parte de cada partido o movimiento con personería jurídica, determinado por el Consejo Nacional Electoral (inciso tercero).

Considera la Sala que este artículo se encuentra regulando una trascendental materia, como es la relativa a los límites de gastos de las campañas electorales de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, y que lo hace de una manera razonable y proporcional, utilizando criterios que garantizan la igualdad, la transparencia, el pluralismo político y la moralidad pública, y que otorgan competencias al Consejo Nacional Electoral para establecer estos límites, por lo que no se encuentra objeción alguna desde el punto de vista constitucional.

78.3. Finalmente, encuentra la Sala que esta disposición se encuentra en plena armonía con las reglas jurisprudenciales que en relación con los límites a los montos de los gastos que las organizaciones políticas ha establecido esta Corporación, en cuanto el legislador otorga la importancia debida a la limitación del monto de los gastos de las campañas electorales para la garantía de los principios de transparencia, igualdad y pluralismo político.

Por lo tanto, la Sala declarará la exequibilidad del artículo 24 del presente Proyecto de Ley estatutaria, en la parte resolutiva de esta providencia.

Artículo 25. Administración de recursos y presentación de informes

79. El artículo 25 del Proyecto de Ley adopta medidas en relación con la administración de los recursos de las campañas electorales por parte de gerentes y la presentación de informes. En el inciso primero se estipula *(i)* el monto máximo de gastos de las campañas electorales que requiere que se designe gerente de campaña, monto que debe ser superior a doscientos salarios mínimos legales mensuales; *(ii)* que estos recursos deberán originarse en fuentes de financiación privada; *(iii)* que la designación de los gerentes de campaña se llevará a cabo por los candidatos a los cargos uninominales y a las corporaciones públicas cuando se trate de listas con voto preferente; y *(iv)* finalmente, que en los casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o, en su defecto, por el partido, movimiento o comité promotor del grupo significativo de ciudadanos.

El inciso segundo del artículo 25 analizado *(i)* estipula la forma en que el gerente de campaña recibirá y administrará los recursos en dinero a través de una cuenta única y de subcuentas en una entidad financiera legalmente autorizada; *(ii)* consagra una exención del impuesto a las transacciones bancarias para estas cuentas bancarias; y *(iii)* determina que se establecerá un régimen especial de control y vigilancia administrativa al manejo de estas

cuentas, por parte de la Superintendencia Financiera, con el fin de garantizar la transparencia en el manejo de las mismas.

El inciso cuarto *(i)* faculta al partido o movimiento político con personería jurídica para adoptar reglas especiales con el fin de garantizar la transparencia, moralidad e igualdad en: a) la financiación y administración de las campañas; b) la designación de los gerentes de campaña, y c) demás aspectos que consideren necesarios; y *(ii)* así mismo establece que a efectos de que el Consejo Nacional Electoral pueda ejercer la vigilancia y control que le corresponde, la reglamentación que adopte el partido o movimiento político deberá ser registrada ante esa entidad.

El inciso quinto, regula lo atinente a la presentación de informes de ingresos y egresos de las campañas electorales por parte de los partidos, movimientos políticos, candidatos o gerentes, así como el contenido de los mismos, estableciendo que *(i)* la reglamentación del procedimiento para la presentación de estos informes estará en cabeza del Consejo Nacional Electoral; *(ii)* la reglamentación deberá determinar las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes; *(iii)* la reglamentación deberá permitir reconocer la financiación estatal total o parcial de acuerdo con los informes presentados; y que *(iv)* el procedimiento adoptado para la presentación de informes deberá igualmente permitir poder determinar la responsabilidad que corresponde a cada uno de los obligados a presentar dichos informes, en caso de incumplimiento de sus obligaciones individuales.

Por su parte, el inciso sexto, *(i)* diferencia entre a) los informes consolidados de ingresos y egresos de las campañas electorales, por parte de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, y b) los informes individuales de los gerentes y candidatos de los respectivos partidos, movimientos o grupo significativo de ciudadanos; *(ii)* regula lo correspondiente al término para la presentación de los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales, por parte de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, ante el Consejo Nacional Electoral, término que será dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación; y *(iii)* señala el término para la presentación de los informes individuales de ingresos y gastos de las campañas, por parte de los gerentes de campaña y candidatos del respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, el cual será dentro del mes siguiente a la fecha de la votación.

El parágrafo 1º de este artículo establece que *(i)* los informes consolidados que deben presentar los partidos y movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral, se elaborarán con base en los informes parciales que les presenten los gerentes y/o candidatos, con base en la reglamentación fijada por dicha entidad; y *(ii)* que tales informes deberán incluir el manejo dado a los anticipos y los demás gastos realizados con cargo a los recursos propios.

Finalmente, el parágrafo 2º de la misma normativa, determina *(i)* la obligación de designar a un grupo de auditores, por parte de los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos; *(ii)* que deberá cubrir las diferentes jurisdicciones; *(iii)* con el fin de certificar durante la campaña el cumplimiento de las normas que se consagran en esta normativa.

80. Sobre esta normativa, debe tenerse en cuenta que la Vista Fiscal considera que el parágrafo segundo del artículo 25 del Proyecto que establece que es obligatorio constituir auditorías para la administración de los recursos de las campañas, debe ser declarado constitucional siempre y cuando se entienda que esta disposición no excluye el control que realiza la Contraloría General de la República, tal y como lo hizo la Corte en la sentencia C-089 de 1994.
81. El artículo 109 Superior contiene una disposición expresa en relación con la obligación de "*los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos*" de "*rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos*".

De este precepto constitucional se derivan los siguientes mandatos constitucionales: *(i)* que las organizaciones políticas se encuentran obligadas a rendir públicamente cuentas; *(ii)* que esta rendición de cuentas versará sobre el volumen, el origen y el destino de sus ingresos; y que *(iii)* esta materia será reglamentada por la ley, como parte de las condiciones y garantías legales en lo relativo a la financiación de las campañas electorales de los candidatos avalados por partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, las cuales serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

82. Respecto del tema de rendición de cuentas de los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos, así como por las campañas electorales, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática al manifestar, que tal exigencia constituye un desarrollo del mandato de orden superior contenido en el artículo 109 de la Carta Política, con el fin de garantizar la transparencia en las campañas electorales de las organizaciones políticas, y de ejercer el control y vigilancia necesario y obligatorio por parte del Consejo Nacional Electoral.

Así, en la sentencia C-089 de 1994, la Corte se refirió a la exigencia de la rendición de cuentas de los gastos realizados en una campaña electoral, considerando que constituye una condición necesaria para obtener claridad en el manejo de los recursos, derivada de la obligación constitucional que tienen los partidos y movimientos políticos de rendir cuentas sobre sus ingresos.

Igualmente, mediante la sentencia C-1153 de 2005 la jurisprudencia de esta Corte expresó que en ejercicio de la obligación constitucional de rendición de cuentas de las campañas electorales y del deber de la Consejo Nacional Electoral de velar por el cumplimiento sobre las normas sobre partidos y movimientos políticos, la ley puede facultar a esta institución para que

adelante auditorías o revisorías sobre las campañas presidenciales y para sancionarlas en caso de que se compruebe alguna irregularidad.

82.1 De otra parte, la jurisprudencia de esta Corte, ha considerado que la rendición de cuentas constituye una exigencia constitucional, que puede ser desarrollada válidamente por el legislador, en razón a que se encuentra consagrada con el fin de garantizar el principio de transparencia.

A este respecto, dijo la Corte en la sentencia C-141 de 2010:

> "[E]l principio de transparencia en materia electoral apunta al establecimiento de instrumentos encaminados a determinar con precisión el origen, la destinación, al igual que el monto de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral. **De allí que las diversas legislaciones establezcan el deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones**, e igualmente, prevean diversas sanciones, bien sean para el candidato o partido político, que incumplan tal deber o que superen los montos máximos autorizados"(Resalta la Sala).

82.2 En relación con el tema de administración interna y presentación de informes por parte de las organizaciones políticas, la Corte se ha pronunciado en reiteradas oportunidades para establecer que es necesaria la designación de gerentes para las campañas políticas, los cuales deben ser diferentes del candidato, lo que no obstante no exime de responsabilidad al candidato por el manejo de los recursos de la campaña.

En este sentido, en la sentencia C-1153 de 2005, la Corte expresó que "*[p]uede exigirse el nombramiento de un gerente para la campaña política, diferente del candidato, pues existen aspectos de manejo que por la pericia y la disposición no pueden ser enfrentados por él mismo. Esto no desplaza la responsabilidad solidaria que tiene el candidato a la Presidencia por el manejo de los recursos de su campaña*".

82.3. En el mismo fallo mencionado, esta Corporación se refirió al tema de la rendición de cuentas y auditorías, estimando que en ejercicio de la obligación constitucional de rendición de cuentas de las campañas electorales y del deber del Consejo Nacional Electoral de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, la ley puede facultar a esta institución para que adelante auditorías o revisorías sobre las campañas presidenciales y para sancionarlas en caso de que se compruebe alguna irregularidad.

82.4 De otra parte, en la misma sentencia**,** la Corte se refirió a la procedencia y validez constitucional de la adopción de medidas tributarias como las exenciones de impuestos, estableciendo que estas pueden entenderse como una forma de *financiamiento público indirecto* o como un subsidio público para cubrir los costos de las campañas electorales, como parte del desarrollo del mandato constitucional de financiación preponderantemente estatal, pero

que en todo caso estas exenciones deben establecerse observando el principio de legalidad del tributo, el cual implica que sólo el Congreso puede establecer los impuestos y las exenciones a los mismos, de manera que, se puede eximir de impuestos a las campañas electorales, si se hace en condiciones de igualdad y por el legislador.

A este respecto sostuvo:

> "**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".

83. Con base en las consideraciones expuestas, la Sala concluye lo siguiente respecto de la constitucionalidad de la norma:

83.1 Encuentra la Sala que el artículo 25 al regular la administración de los recursos y presentación de informes, establece las siguientes reglas:

(i) Los recursos de las campañas electorales cuyo *monto máximo de gastos* sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos a los cargos uninominales y a las corporaciones públicas cuando se trate de listas con voto preferente. En los casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o, en su defecto, por el partido, movimiento o comité promotor del grupo significativo de ciudadanos.

(ii) Los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada, quien podrá igualmente, bajo su responsabilidad, abrir las subcuentas que considere necesarias para la descentralización de la campaña. Estas cuentas estarán exentas del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas.

(iii) El partido o movimiento político con personería jurídica podrá adoptar reglas especiales para la financiación y administración de las campañas, la designación de los gerentes de campaña, y demás aspectos que consideren necesarios para garantizar la transparencia, la moralidad y la igualdad. Dicha reglamentación deberá ser registrada ante el Consejo Nacional Electoral para efectos de la vigilancia y control que le corresponde.

(iv) El Consejo Nacional Electoral reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, en el que establecerá las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos,

movimientos, candidatos o gerentes, el cual permitirá reconocer la financiación estatal total o parcialmente de acuerdo con los informes presentados. El procedimiento establecido deberá permitir determinar la responsabilidad que corresponde a cada uno de los obligados a presentar los informes, en caso de incumplimiento de sus obligaciones individuales.

(v) Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación. Los gerentes de campaña y candidatos deberán presentar ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos los informes individuales de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación.

83.2. Así las cosas, encuentra la Sala que estas reglas sobre la administración y presentación de informes por parte de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, por parte del legislador, son un claro desarrollo del contenido del precepto superior del artículo 109 C.P., en cuanto prevé *(i)* que las organizaciones políticas se encuentran obligadas a rendir públicamente cuentas; *(ii)* que esta rendición de cuentas versará sobre el volumen, el origen y el destino de sus ingresos; y que *(iii)* esta materia será reglamentada por la ley, como parte de las condiciones y garantías legales relacionadas con la financiación de las campañas electorales de los candidatos avalados por partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, las cuales serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

Por tanto, estima la Corte que la fijación de reglas sobre administración y presentación de informes, desarrollan el mandato constitucional sobre rendición pública de cuentas de las campañas electorales, el cual se puede ejercer de manera idónea y adecuada a través *(i)* de la designación de gerentes de campaña; *(ii)* de medidas financieras que garanticen transparencia como la utilización de una cuenta única; *(iii)* de otras medidas que garanticen la igualdad, transparencia y moralidad pública, adoptadas por los partidos y movimientos políticos, bajo el control y vigilancia del Consejo Nacional Electoral; *(iv)* de mecanismos y medidas para la administración y presentación de informes consolidados por parte de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, y de los informes parciales individuales de los candidatos avalados por éstos y de los gerentes de campañas; y *(v)* a través de la fijación por parte del Consejo Nacional Electoral de la reglamentación especial al respecto. Medidas todas que se adoptan en la disposición en examen.

83.3. Acerca de los dos últimos incisos es importante señalar que se está refiriendo a un sistema de control interno de los partidos que desemboca en la presentación de informes de ingresos ante el Consejo Nacional Electoral, respecto de lo cual es importante señalar que estas auditorías se llevarán a

cabo sin perjuicio del control y vigilancia que desde luego le corresponde al CNE, ni del control fiscal que le corresponde a la Contraloría General de la Republica –art. 267-, tal y como lo aclaró esta Corte en la sentencia C-089 de 1994.

83.4. Finalmente, en criterio de esta Sala, las disposiciones contenidas en esta norma se ajustan plenamente a las reglas jurisprudenciales fijadas en los pronunciamientos de esta Corte, ya que se consagran medidas que respetan *(i)* la obligación del Legislador de desarrollar preceptos que garanticen la rendición pública de cuentas, la administración de los recursos y la presentación de informes, con el fin de garantizar la transparencia en las campañas electorales de las organizaciones políticas, y de ejercer el control y vigilancia necesario y obligatorio por parte del CNE; *(ii)* la validez, desde el punto de vista constitucional, de medidas como la designación de gerentes de campañas que garanticen una administración proba de los recursos de las mismas, gerentes que deben ser diferentes del candidato, lo que no obstante no exime de responsabilidad a éste por el manejo de los recursos de la campaña; *(iii)* la constitucionalidad de medidas como las auditorías, ya que en ejercicio de la obligación constitucional de rendición de cuentas de las campañas electorales y del deber del Consejo Nacional Electoral de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, la ley puede facultar a esta institución para que adelante mecanismos de esa índole sobre las campañas electorales y para sancionarlas, en caso de que se compruebe alguna irregularidad, sin perjuicio del control y vigilancia que deben ejercer tanto el Consejo Nacional Electoral como el control fiscal que debe ejercer la Contraloría General de la República; y *(iv)* la procedencia constitucional de la adopción de medidas tributarias como las exenciones de impuestos, en razón a que éstas pueden entenderse como una forma de *financiamiento público indirecto* o como un subsidio público para cubrir los costos de las campañas electorales, en los términos antes explicados.

83.5. Por consiguiente, la Sala declarará la exequibilidad del artículo 25 del presente Proyecto de Ley Estatutaria.

Artículo 26. Pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos

84. El inciso séptimo del artículo 109 de la Constitución Política consagra 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. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto***". (Resalta la Sala)

A partir de este precepto constitucional se derivan las siguientes implicaciones normativas: *(i)* que la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, que haya sido debidamente comprobada, acarreará la sanción de la pérdida de la investidura o del cargo; y *(ii)* que mediante ley podrán

determinarse otras sanciones por violación de los mandatos constitucionales contenidos en el artículo 109 Superior.

85. El tema relativo a las sanciones por la violación de topes o límites de gastos o financiación de las campañas políticas y electorales, ha merecido algunos pronunciamientos por parte de esta Corporación.

85.1 Este asunto fue estudiado por esta Corporación en la sentencia C-1153 de 2005, en la que se planteó:

> "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.
> (…)
> 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" (negrillas de la Sala).

85.2. De otra parte, en la sentencia C-141 de 2010**,** la Corte precisó que el establecimiento de sanciones para el candidato o el partido político debido al incumplimiento respecto del monto de recursos de una campaña electoral o del deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones, es válido constitucionalmente y se origina en la concreción del principio de transparencia.

A este respecto dijo la Corte: *"[E]l principio de transparencia en materia electoral apunta al establecimiento de instrumentos encaminados a determinar con precisión el origen, la destinación, al igual que el monto de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral. De allí que las diversas legislaciones establezcan el deber de rendir cuentas o balances al término de las elecciones, e igualmente, prevean diversas sanciones, bien sean para el candidato o partido político, que incumplan tal deber o que superen los montos máximos autorizados***.***"*

Así mismo, la Corte consideró en ese pronunciamiento, que el establecimiento de sanciones se deriva del deber de cumplir con unos montos máximos de gastos para las campañas electorales, lo cual a su vez se encuentra estatuido, como se indicó en apartado anterior, para garantizar el principio de igualdad y pluralismo político en las campañas políticas y electorales.

86. Con fundamento en lo expuesto, concluye la Sala que el artículo bajo estudio, en tanto prevé sanciones por incumplimiento de los montos máximos de gastos en las campañas es plenamente constitucional por las siguientes razones:

86.1. El artículo 26 del Proyecto regula lo concerniente a la posibilidad de sanción con pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos: *(i)* para los candidatos elegidos a corporaciones públicas, de conformidad con los procedimientos establecidos por la Constitución y la ley; *(ii)* para los alcaldes y gobernadores, a través del procedimiento para declarar la nulidad de la elección previsto por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y la fijación del término de caducidad contado a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites al monto de gastos; y *(iii)* dispone la obligación por parte del CNE, una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, de presentar ante la autoridad competente, la correspondiente solicitud de pérdida del cargo.

86.2. Estas medidas se ajustan plenamente a lo dispuesto por el inciso séptimo del artículo 109 de la Constitución Política que consagra expresamente que *(i)* la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, que haya sido debidamente comprobada, acarreará la sanción de la pérdida de la investidura o del cargo; y *(ii)* mediante ley, podrán determinarse otras sanciones por violación de los mandatos constitucionales contenidos en el artículo 109 Superior.

Por tanto, las sanciones estatuidas por el Legislador debido a la violación del límite al monto de gastos autorizados por la ley, constituye para la Corte un claro desarrollo del expreso mando constitucional, contenido en el artículo 109 Superior. En todo caso, estas sanciones, deberán adoptarse con plena garantía de los principios, valores y derechos constitucionales, tales como el respeto del debido proceso, entre otros derechos, así como ser razonables y proporcionales. Encuentra la Sala que en este caso, estos criterios constitucionales para la imposición de sanciones se encuentran plenamente salvaguardados, ya que la norma prevé que las sanciones se impondrán *(i)* de conformidad con los procedimientos establecidos por la Constitución y la ley para los candidatos elegidos a corporaciones públicas; *(ii)* de acuerdo con el procedimiento contencioso administrativo respectivo para el caso de los alcaldes y gobernadores; y *(iii)* que se iniciarán a través de la solicitud de pérdida del cargo que deberá presentar el Consejo Nacional Electoral, una vez haya sido establecida la violación de los límites al monto de gastos.

86.3. Finalmente, encuentra la Sala que esta disposición se ajusta plenamente a las reglas jurisprudenciales que sobre la imposición de sanciones por la violación de topes o límites de gastos o financiación de las campañas políticas y electorales, ha desarrollado esta Corporación, en cuanto *(i)* ha avalado la constitucionalidad de sanciones que van desde la devolución total o parcial de

los dineros de la campaña, hasta las más graves, tales como la pérdida de la investidura o del cargo; *(ii)* ha aclarado que estas sanciones se pueden imponer tanto al candidato como al partido; y *(iii)* se encuentran dirigidas a garantizar los principios de transparencia y de moralidad pública en el manejo de la financiación de las campañas electorales.

Por consiguiente, con base en las razones expuestas, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 26 del Proyecto de Ley Estatutaria.

Capítulo III. Disposiciones comunes

Artículo 27. Financiación prohibida

87. El inciso noveno del artículo 109 Superior consagra que "*Es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. || Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público*".

De esta mandato constitucional se derivan los siguientes consecuencias normativas: *(i)* que por expreso mandato constitucional, se encuentra prohibido para los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras; y *(ii)* que se proscriben los fines antidemocráticos o atentatorios del orden público para cualquier tipo de financiación privada.

87.1. De otra parte, el artículo 110 C.P. prevé que se "*prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura*".

De este precepto se deduce los siguientes mandatos: *(i)* que se encuentra prohibido a los funcionarios públicos hacer cualquier tipo de contribución a los partidos, movimientos o candidatos; *(ii)* que se encuentra prohibido a los funcionarios públicos que induzcan a otros a hacer contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos; *(iii)* que la ley podrá establecer algunas excepciones a este respecto; y *(iv)* que se sancionará con remoción del cargo o pérdida de investidura a los funcionarios públicos que incumplan con estas prohibiciones.

87.2. Evidencia la Corte, que otro de los temas relevantes que se derivan de la reforma política de 2009, mediante la cual se modificó el artículo 109 C.P., es el que tiene relación con las prohibiciones de financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, y de los grupos significativos de ciudadanos, de recibir financiación para sus campañas electorales de índole extranjera, al igual que la exigencia que las

contribuciones nacionales no tengan fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

De esta manera, reitera la Sala que la reforma política de 2009 tiene como finalidad la adopción de medidas dirigidas a evitar la cooptación ilegal de los partidos y movimientos políticos, así como de las campañas electorales, y en punto al tema que ahora nos ocupa, a evitar la financiación con dineros o recursos provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, o de diferentes formas de ilegalidad, así como la falta de transparencia o la afectación de la voluntad popular y la erosión de los presupuestos normativos propios de un Estado Democrático y Constitucional de Derecho.

87.3. La jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática y reiterativa al afirmar la necesidad y urgencia de establecer disposiciones que desarrollen el mandato constitucional relativo a la financiación de partidos, movimientos y grupos políticos, específicamente en relación con las prohibiciones expresas sobre fuentes ilícitas de financiación de las organizaciones políticas y electorales.

87.4. Al respecto resaltó la Corte en las sentencias C-089 de 1994 y C-1153 de 2005, la necesidad de prevenir el fenómeno de la corrupción y la financiación con recursos ilícitos de los procesos democráticos. Así afirmó, que con esta clase de disposiciones prohibitivas, es que se busca combatir la corrupción, tal y como se expuso en la sentencia C-1153 de 2005.

87.5. Igualmente, sobre el tema de la financiación prohibida, esta Corte se pronunció especialmente en la sentencia C-141 de 2010**,** en la cual sostuvo que la determinación del origen ilícito o de las fuentes ilegales de financiación, constituye un requisito *sine qua non* para la garantía del principio de transparencia en materia electoral, ya que éste se materializa a través de "*… instrumentos encaminados a determinar con precisión el origen, ... de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral*". De este mandato es que se deriva la necesidad de que el Legislador establezca las prohibiciones expresas respecto de las fuentes ilícitas de financiación para las organizaciones políticas y las campañas electorales.

En este mismo pronunciamiento, la Corte sostuvo que las prohibiciones expresas respecto de la procedencia de las sumas de dinero que aporten agentes particulares a las campañas políticas y electorales es primordial para garantizar el postulado de transparencia, puesto que en aras de hacer efectivo este principio, las organizaciones políticas no pueden ser ajenas a la determinación del origen lícito o ilícito de sus recursos, así como de los montos. A este respecto afirmó: *"... no se entendería que las campañas que apuntan a que el pueblo se manifieste por una determinada opción política, fuesen ajenas a los* ***postulados de la transparencia****, es decir,* ***que pudiesen ser financiadas con toda suerte de recursos, sin importar sus orígenes lícito***

***o ilícito**, ni tampoco sus montos; tanto menos y en cuanto, como en el presente caso, la decisión a adoptar apunte a reformar la Constitución".*

Igualmente, en el fallo en mención, esta Corporación insistió en que la prohibición de financiación de organizaciones políticas con recursos que provengan de fuentes ilícitas, constituye también un requisito indispensable para hacer efectivos los principios de igualdad y pluralismo político, de cuyo contenido normativo se desprende la necesaria determinación del origen de los recursos, con el fin de establecer si éstos proceden de fuentes lícitas o ilícitas, ya que en el último caso, con la financiación ilegal de los procesos democráticos, se estaría minando los fundamentos normativos propios de la democracia constitucional, vulnerando gravemente la moralidad pública, cometiendo un ilícito y afectando la confianza ciudadana, así como la conformación de la voluntad popular.

88. Con fundamento en lo expuesto, encuentra la Sala que el artículo 27 es plenamente constitucional por las siguientes razones:

88.1. El artículo 27 contiene disposiciones relativas a la financiación prohibida para los partidos, movimientos políticos y campañas electorales, de manera que proscribe siete fuentes de financiación ilícita: *(i)* la financiación que provenga, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales; *(ii)* la financiación que se derive de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público; *(iii)* las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio; *(iv)* las contribuciones anónimas; *(v)* las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad; *(vi)* las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo 25 del Proyecto de Ley; y *(vii)* las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.

88.2 Estas disposiciones relativas a la financiación prohibida para partidos, movimientos políticos con personería jurídica, y grupos significativos de ciudadanos, no solo no son contrarias a la Constitución Política sino que en

cambio disponen un claro desarrollo de las disposiciones contenidas en el artículo 109 Superior, mandato superior del cual se deriva *(i)* la expresa prohibición para los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, de recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras; y *(ii)* la proscripción de fines antidemocráticos o atentatorios del orden público para cualquier tipo de financiación privada.

88.3 Así, de las siete fuentes de financiación que se encuentran prohibidas por el legislador, las de los numerales primero y segundo, relativas a) a la financiación que provenga, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales; y b) la financiación que se derive de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público; son concreciones legales de expresos mandatos constituciones que contienen estas prohibiciones en el artículo 109 Superior, que el Legislador reitera casi literalmente en la reglamentación estatutaria.

88.4. La prohibición contenida en el numeral sexto del artículo 27 del Proyecto de Ley Estatutaria, respecto de las contribuciones que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo 25 del Proyecto de Ley, encuentra un claro sustento constitucional en lo dispuesto por el artículo 110 C.P. en el cual se prevé que se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley, y que el incumplimiento de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.

88.5. Por su parte, en relación con la prohibición contenida en el numeral quinto, relativa a las contribuciones de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad; considera la Sala que no vulnera el principio de presunción de inocencia, ni del debido proceso, consagrado en el artículo 29 Superior, como erróneamente lo estima uno de los intervinientes. Lo anterior, por cuanto esta norma no implica de ninguna manera efecto jurídico alguno en materia penal, respecto de la determinación de responsabilidad penal individual en los hechos que se acusan o se imputan dentro de los debidos procesos penales, sino que solo tiene efectos jurídicos en materia de restricciones a posibilidad de financiación privada para los partidos, movimientos políticos, candidatos y

campañas electorales, en cuanto se les prohíbe que reciban contribuciones de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionas con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.

Estima la Corte por tanto, que esta prohibición encuentra un claro sustento constitucional, en los mandatos superiores de los artículos 107 y 109 C.P., dirigidos a garantizar la transparencia, igualdad, pluralidad política y moralidad pública en la financiación de los partidos, movimientos, grupos políticos y campañas electorales, así como en el mandato particular del artículo 109 C.P. referido a las prohibiciones sobre financiaciones que tengan fines antidemocráticos o atentatorios del orden público, dada la gravedad de los delitos de que trata la norma, que se acusan o se imputan dentro de un proceso penal. Igualmente, considera la Corte, con fundamento en estos mismos argumentos y razones, que la prohibición de financiación privada contenida este numeral debe aplicarse y hacerse extensivo igualmente para las personas que estén siendo juzgadas o hayan sido condenadas por los mismos delitos de que trata la norma. Esto debido a que no resulta razonable que el legislador estatutario disponga la prohibición de financiación respecto de los acusados o imputados por los delitos antes descritos y no haga lo mismo cuando la autoridad judicial ha declarado la responsabilidad penal por su comisión.

88.6 Las demás prohibiciones que contiene la norma, relativas a *(i)* las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio; *(ii)* las contribuciones anónimas; *(iii)* las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar, evidencia la Sala que tienen un claro sustento constitucional, en cuanto se derivan *(i)* del mandato constitucional de prohibir las fuentes de financiación ilícitas, antidemocráticas, que atenten contra el orden público –art. 109 C.P.-, o que atenten contra la transparencia, igualdad, pluralismo político y moralidad pública de las campañas electorales –art. 107 C.P.-, y *(ii)* de la amplia libertad de configuración regulativa que tiene el Legislador en la materia con el objeto de garantizar estos fines. Por tanto, es claro que del alcance normativo del artículo 109 Superior, se deriva que el Legislador se encuentra facultado también para regular el tema de las fuentes ilícitas de financiación o de la financiación prohibida para los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, con el fin de evitar la corrupción y garantizar la transparencia y moralidad pública.

De conformidad con lo anterior, la Sala declarará la exequibilidad del artículo 27 del Proyecto de Ley Estatutaria.

Título III. De las campañas electorales

Capítulo I. De la inscripción de candidatos

Artículo 28. Inscripción de candidatos

89. El artículo 28 del Proyecto de Ley estatutaria regula la inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular. Menciona explícitamente requisitos de inscripción aplicables a los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica (inciso primero), y a los grupos significativos de ciudadanos (inciso cuarto).
En relación con los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, el inciso primero establece que podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos para serlo, y de que no se encuentren incursos en causales de inhabilidad e incompatibilidad. Prevé así mismo que la escogencia de los candidatos debe surtirse mediante procedimientos democráticos y de acuerdo con los estatutos respectivos. En el aparte final de este inciso contempla un porcentaje mínimo del 30%, "de uno de los géneros", en la conformación de listas de las cuales se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular.

El inciso segundo de la norma, tal como quedó luego de su declaratoria de inexequibilidad parcial[124], se limita a reiterar el primer segmento del inciso primero, en el sentido que *"Los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular".* Además, fija una regla particular, en el sentido de excluir de esa posibilidad de postulación, el caso de la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

El inciso cuarto contempla un procedimiento para la inscripción de candidatos por parte de grupos significativos de ciudadanos. Establece la norma que tal acto se efectuará por un comité integrado por tres ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral, cuando menos un mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen deberán figurar en el formulario de recolección de firmas de apoyo.

El inciso quinto, regula la inscripción ante la autoridad electoral, de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, así como de los

[124] En el examen formal que adelantó la Corte respecto de este Proyecto de Ley Estatutaria, constató que el inciso 3º del artículo 28 contenía disposiciones susceptibles de afectar directamente a las comunidades étnicas, por lo que debieron ser sometidas al mecanismo de la consulta previa. Por tal razón, tras reconocer, en armonía con la jurisprudencia de esta Corte, el carácter procedimental del vicio con proyección en el contenido material de las normas, procedió a declarar su inexequibilidad.

comités independientes que decidan promover el voto en blanco frente a candidatos, listas o iniciativas para el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana. Contempla el reconocimiento a sus promotores de los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.

90. Observa la Corte que, de manera general, el artículo 28 del Proyecto tiene como propósito desarrollar el derecho de postulación de los partidos, movimientos políticos, y grupos significativos de ciudadanos. Para el efecto, establece una diferencia entre los requisitos de inscripción para los candidatos de los partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica, y aquellos postulados por grupos significativos de ciudadanos. Respecto de los primeros exige como presupuesto previo a la inscripción, la verificación de calidades y requisitos de los candidatos, así como la constatación sobre la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades. En tanto que en relación con la inscripción de candidatos apoyados por grupos significativos de ciudadanos contempla, ya no requisitos sustanciales, sino un procedimiento para la inscripción. Introduce asimismo esta norma un porcentaje mínimo del 30%, "de uno de los géneros", en la conformación de listas de las cuales se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular. Y contempla la inscripción ante la autoridad electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, así como de los comités independientes organizados para promover el voto en blanco, extendiendo a sus promotores los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales.

Esta manera de regular la inscripción y elaboración de listas y candidatos suscita varias observaciones. En primer lugar, la regulación disímil, para partidos y movimientos políticos con personería jurídica (inciso primero) por un lado, y para grupos significativos de ciudadanos (inciso cuarto) por el otro, se refiere a ámbitos distintos. Mientras que respecto de los primeros se reiteran exigencias sustanciales relativas a la necesidad de verificar las calidades, los requisitos y la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades de los candidatos; en relación con los segundos se diseña un procedimiento orientado a establecer una cierta vocería de la organización ciudadana a través de un comité inscriptor. En segundo lugar, observa la Corte que la regulación resulta parcial, en la medida que no incluye requisitos para la inscripción de candidatos y listas de todas las agrupaciones a quienes la Constitución reconoce el derecho de postulación. No se refiere el legislador estatutario, por ejemplo, a los requisitos de inscripción para los candidatos de movimientos sociales, y de los partidos y movimientos políticos que no hayan obtenido la personería jurídica. En tercer lugar, introduce una regla consistente en que listas donde se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular, o las que se sometan a consulta, deberán estar integradas "por mínimo 30% de un género". Y en cuarto lugar, advierte la Sala que el inciso final equipara, en cuanto al requisito de la inscripción y las prerrogativas que la ley prevé, la iniciativa que promueve el voto en blanco con las demás campañas electorales.

91. Estas observaciones conducen a la Sala a plantearse cinco problemas jurídicos constitucionales, asociados a este artículo, a saber: *(i)* Si es compatible con la Constitución la norma que contempla la exigencia de verificación del cumplimiento de calidades y requisitos, así como de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades, únicamente en relación con la escogencia de candidatos a cargos de elección popular postulados por partidos y movimientos políticos con personería jurídica; *(ii)* si se aviene a la Constitución la norma estatutaria que establece un procedimiento de inscripción únicamente referido a los candidatos postulados por grupos significativos de ciudadanos; *(iii)* si es acorde con la Constitución el establecimiento de una cuota de un "mínimo del 30% de un género" en la conformación de listas para corporaciones públicas de elección popular donde se elijan 5 o más curules; *(iv)* si es compatible con la Carta Política la exclusión de la elección de curules por circunscripciones especiales de minorías étnicas, de la potestad general de partidos y movimientos políticos de inscribir candidatos y listas; y *(v)* si resulta compatible con la Constitución la extensión de los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos, a los promotores del voto en blanco, aún frente a iniciativas para el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana.

92. Sobre la primera cuestión a resolver recuerda la Corte que todos los ciudadanos son titulares del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y dentro de ese ámbito, de los derechos a ser elegidos y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Sin embargo, no son éstos derechos absolutos, siendo posible someterlos a limitaciones que, por un lado, propugnen por la defensa y garantía del interés general, y por el otro, aseguren un comportamiento acorde con los supremos intereses que les corresponde gestionar a quienes se encuentren al servicio del Estado[125].

De manera que la verificación de los requisitos positivos de elegibilidad, así como aquellos negativos para acceder a la función pública, debe ser efectuada en relación con todos aquellos ciudadanos que aspiren a cargos uninominales, o a corporaciones públicas de elección popular, independientemente de que su postulación esté respaldada por un partido o movimiento político, con o sin personería jurídica, un grupo social o un grupo significativo de ciudadanos. La verificación de requisitos de elegibilidad, de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades para el acceso a la función pública, promueve el cumplimiento de valiosos principios y valores constitucionales como son los de rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad el acceso y la permanencia en el servicio público, creando un escenario propicio para que las decisiones públicas sean objetivas, se orienten al adecuado cumplimiento de los fines del Estado, aseguren la convivencia

[125] Consultar las Sentencias C-325/09; C-558/94, C-509 /94 y C-311/04,

pacífica, la vigencia de un orden justo, y la realización del interés general,[126] al margen de intereses personales o particulares.

La verificación de requisitos de elegibilidad y la constatación de la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades en los candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, es una responsabilidad que reposa en cabeza no solamente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, sino de todas aquellas agrupaciones a las que la Constitución les reconoce el derecho de postulación, el cual no está condicionado a la existencia de personería jurídica.

93. Si bien las últimas reformas constitucionales en materia de participación política (A.L. 01/03 y A.L. 01/09), han propugnado por el reconocimiento de los partidos, movimientos políticos, y grupos significativos de ciudadanos, exclusivamente cuando están en capacidad de acreditar un mínimo de respaldo popular, la existencia de personería jurídica no es un presupuesto para la postulación de candidatos, sino un reconocimiento como consecuencia de haber acreditado, entre otros requisitos, la existencia de un determinado respaldo ciudadano, representado en la obtención de un porcentaje de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de miembros del Congreso. En este sentido, el artículo 108 C.P. prevé que *"El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerla con votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. La perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas".*

Al respecto la jurisprudencia de esta Corporación ha destacado que "*si bien los partidos políticos han sido considerados por la Constitución como una de las formas más importantes para la canalización de las demandas políticas de la ciudadanía, también se ha reconocido que las organizaciones o movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos pueden manifestarse y actuar políticamente, lo cual incluye la posibilidad de designar, postular e inscribir candidatos o listas de candidatos a los cargos de elección popular".* Por lo tanto, en la medida que también estos últimos *"pueden postular e inscribir candidatos a cargos de elección popular, es razonable que la reglamentación sobre la forma de presentación de las listas también se les sea aplicable a ellos"*[127].

Subrayando el *carácter expansivo* a la democracia participativa, ha advertido la Corte que todas las formas de organización política ciudadana, tales como los partidos, los movimientos políticos, las organizaciones sociales, los movimientos sociales, los grupos significativos de ciudadano, *"son sujetos activos de las normas constitucionales que regulan el método de adjudicación*

---

[126] Sentencia C-348 de 2004. A su vez, los criterios expuestos en dicho fallo se apoyan en las Sentencias C-380 de 1997, C-200 de 2001 y C-1212 de 2001, entre otras.
[127] Corte Constitucional, sentencia C-1081 de 2005

de los escaños de las corporaciones públicas de elección popular"[128]. Ello en razón a que la función natural de estas formaciones políticas, es la de ofrecer a los electores candidatos de entre los cuales puedan seleccionar a sus representantes.

94. De este modo, el deber de verificación de requisitos y calidades, así como de constatación acerca de la inexistencia de inhabilidades e incompatibilidades en los candidatos a cargos uninominales y de corporaciones de elección popular, constituyen requerimientos exigibles a cualquier partido, movimiento político, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos que ejerza el derecho de postulación. Se trata de presupuestos inexcusables vinculados al derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, que persiguen importantes fines constitucionales, como los de garantizar la transparencia, objetividad, moralidad, en el ejercicio de la función pública.

En consecuencia, la interpretación permitida por el primer aparte del inciso primero del artículo 28 del Proyecto de Ley Estatutaria bajo examen, en el sentido que la verificación de calidades, requisitos, ausencia de inhabilidades e incompatibilidades de los candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, son imperativos exigibles únicamente a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, resulta contraria a la Constitución. Como se indicó, tales constataciones desarrollan la finalidad constitucional de proteger la función pública, su ejercicio en condiciones de moralidad, transparencia, objetividad y equidad (Arts. 107 y 209 C.P.), en procura de la satisfacción de intereses generales de la colectividad (Arts. 1º y 2º). Se trata de requisitos sustanciales, exigibles a todos los partidos, movimientos y agrupaciones políticas o ciudadanas, a las que la Constitución reconoce el derecho de postulación de candidatos.

Sobre el particular, cabe recordar que el artículo 40 C.P. establece que para hacer efectivo el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, los ciudadanos pueden *"constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna".* A su vez el artículo 108 Superior prevé que *"Los partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones"* con el aval del respectivo representante legal del partido o movimiento o su delegado, y que también podrán hacerlo *"los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos".*

La referencia explícita que el artículo 108 C.P. hace a los partidos o movimientos políticos con personería jurídica reconocida, como depositarios del derecho de postulación, no excluye a los partidos y movimientos políticos que no cuenten con tal reconocimiento, toda vez que, como ya lo sostuvo la Corte en aparte anterior de esta sentencia a propósito del análisis de la prohibición de doble militancia (fundamento jurídico 22.1), tanto las

[128] Corte Constitucional, sentencia C-955/01.

agrupaciones políticas con personería jurídica o sin ella, están habilitadas para presentar candidatos a elecciones, las segundas supeditadas al apoyo ciudadano a través de firmas. La mención expresa que hace el inciso tercero del precepto constitucional (Art. 108) a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida, tiene el propósito de subrayar que en su caso, la inscripción de candidatos a elecciones requiere el aval del respectivo representante legal o su delegado.

En ese orden de ideas, si tanto una como otra clase de agrupaciones están facultadas para presentar las candidaturas de quienes por la vía del proceso electoral pueden llegar a desempeñar funciones públicas, carecería de sentido que sólo se exigiera la corroboración de requisitos, calidades e inexistencia de inhabilidades e incompatibilidades, a una de esas categorías de agrupaciones. Si como se indicó, el propósito de la constatación de estos requisitos sustanciales es la protección de la función pública, dicha finalidad se debe asegurar, independientemente de la naturaleza o categoría de la agrupación política o ciudadana que actúe como postulante.

Por las razones expuestas, la Corte excluirá del orden jurídico aquella interpretación del aparte inicial del inciso primero del artículo 28 analizado, según la cual la verificación de los requisitos sustanciales allí previstos sólo se aplicaría a los candidatos postulados por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por ser contraria a la Constitución. En consecuencia, declarará la constitucionalidad condicionada del segmento normativo que establece: *"Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidato, así como de que no se encuentren incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad"*, en el entendido de que este deber de verificación se extiende a todos los partidos y movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, con facultad de postulación de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular.

95. La cláusula que establece que los candidatos a cargos y corporaciones de elección popular sean escogidos, por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, mediante procedimientos democráticos previstos en sus estatutos, no ofrece reparos de constitucionalidad, toda vez que los estatutos constituyen un presupuesto para la obtención de la personería jurídica y representan un elemento de identificación e institucionalización del partido o movimiento político. La norma reitera dos principios constitucionales que la jurisprudencia de esta Corte ha destacado como de singular importancia en el ejercicio del derecho de participación política. De una parte, el estímulo a las prácticas democráticas al interior de las colectividades, mediante la implementación de espacios deliberativos, y la correlativa *"prohibición de establecer reglamentaciones dirigidas a negar o reducir dichos espacios de participación"* que conduzcan indebidamente a *"modelos de decisión política*

o social reservados o autárquicos[129]*"*. Y de otra parte, al remitir a los estatutos para el proceso de selección de candidatos, se reafirma el principio de autonomía de las agrupaciones políticas a las que alude el precepto en su concepción actual, mediante el reconocimiento de espacios específicos de regulación en tanto herramienta jurídica para asegurar sus finalidades dentro de la democracia participativa.

La escogencia de los candidatos mediante procedimientos democráticos y de conformidad con los estatutos de la respectiva agrupación política, constituye así mismo una exigencia de los principios de democracia participativa y de legalidad que deben orientar el proceso interno de selección de los nombres que propondrán al electorado.

96. Procede la Corte a examinar la segunda cuestión que suscita el precepto bajo examen, relativa a si se aviene a la Constitución la norma estatutaria que establece un procedimiento de inscripción únicamente referido a los candidatos postulados por grupos significativos de ciudadanos, cuando de conformidad con la Constitución existen otras agrupaciones con facultad de postulación. En efecto, el inciso cuarto del artículo 28 del Proyecto contempla un procedimiento para la inscripción de candidatos por parte de grupos significativos de ciudadanos. Tal acto se efectuará por un comité integrado por tres ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral, cuando menos un mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos postulados deberán figurar en el formulario de recolección de firmas de apoyo.

Para el análisis de esta norma, es preciso recordar que la Constitución consagró el derecho de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica a inscribir candidatos para las elecciones, sin requisito adicional distinto al aval del representante legal de esa colectividad, o de su delegado (Art. 108, inc. 3º). Y estableció así mismo, que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también pueden inscribir candidatos (Art. 108, inc. 4º C.P), sin que respecto de estos la Norma Superior hubiese previsto requisitos para la inscripción, de modo que corresponde al legislador proveer a su regulación.

De manera que la propia Constitución demarcó un régimen diferencial para el ejercicio del derecho de postulación por parte de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, frente a otras agrupaciones como los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos. Los primeros pueden presentar sus candidatos contando con el aval del representante legal de la agrupación o su delegado, en tanto que en relación con los movimientos sociales o los grupos significativos de ciudadanos, la ley puede establecer requisitos orientados a garantizar la seriedad de las inscripciones, siempre y

[129] Ibídem.

cuando se trate de exigencias que sean *"razonables, de acuerdo a los mínimos históricamente sostenibles en un momento dado, y que no obstaculicen el libre ejercicio de los derechos políticos"*[130], de tal manera que no vulneren el principio de igualdad.

97. En esta dirección el inciso cuarto del precepto examinado prevé que para la inscripción de los candidatos postulados por los grupos significativos de ciudadanos, además del respaldo popular que deben acreditar mediante la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista, es preciso seguir un procedimiento consistente en que: *(i)* la inscripción debe efectuarse por un comité conformado por tres ciudadanos, el cual debe registrarse ante la autoridad electoral correspondiente; *(ii)* este registro debe efectuarse cuando menos con un mes de antelación a la fecha prevista para el cierre de la inscripción respectiva, y en todo caso, antes del proceso de recolección de firmas; y *(iii)* los formularios de recolección de firmas deben contener tanto las fotos de los integrantes del comité, como las de los candidatos a inscribir.

Es preciso aclarar que se trata de unos requisitos exigibles a los grupos significativos de ciudadanos que no hubieren obtenido la personería jurídica en los términos establecidos en el artículo 108 C.P. De acuerdo con esta norma superior los grupos significativos de ciudadanos podrán obtener la personería jurídica con votación no inferior al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado, y la perderán, si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas corporaciones públicas, exceptuando de esta regla el régimen especial aplicable a las minoría étnicas y políticas. En el evento de que hubiesen obtenido la personería jurídica en los términos previstos en el precepto superior mencionado, la inscripción de candidatos a corporaciones públicas y a cargos uninominales de elección popular por parte de estas agrupaciones, se regiría por los requisitos previstos para los movimientos políticos con personería jurídica reconocida, toda vez que este reconocimiento está precedido de la acreditación de un importante respaldo popular, y de otra parte, el representante legal cumpliría la función que se asigna al comité inscriptor.

Hecha esta aclaración, encuentra la Corte que los requisitos establecidos por la norma para la inscripción de candidatos y listas respaldados por un grupo significativo de ciudadanos que no cuenten con personería jurídica, no se aprecian como desproporcionados o irrazonables, comoquiera que están orientados a cumplir dos propósitos plausibles: de un lado, a revestir de seriedad la inscripción de listas y candidatos apoyados por estos grupos, de manera que se genere confianza a los electores; y de otro, a reemplazar el aval y el presupuesto de representatividad establecido como requisito para los partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica y por ende con representante legal.

---

[130] Corte Constitucional, sentencia C-089/94 ya citada.

El requisito previo de recolección de firmas de apoyo para la inscripción de candidatos por parte de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos se orienta a garantizar que los nombres y las listas postulados a la contienda electoral cuenten con un mínimo de respaldo popular, y tiende a hacer efectivo el propósito del constituyente de evitar la proliferación de inscripciones provenientes de agencias de intereses minoritarios. En este sentido, se ajusta al propósito general que ha caracterizado las últimas reformas en materia de participación política de fortalecer los partidos y movimientos políticos popularmente respaldados. El requisito de formalizar la inscripción mediante un comité, se orienta a suplir la ausencia de personería jurídica, estableciendo por esta vía un mecanismo de representación del movimiento ciudadano. La exigencia de publicidad derivada de la inclusión de las fotos de los miembros del comité y de los candidatos en el formulario de recolección de firmas, constituye así mismo una garantía de transparencia que facilita la decisión del elector y le suministra confianza.
Estos requisitos adicionales, establecidos por el legislador estatutario para el proceso de inscripción de candidatos por parte de grupos significativos de ciudadanos que no cuentan con personería jurídica reconocida, cumplen finalidades legítimas en el marco del derecho a la participación política, como es la de rodear de seriedad y transparencia la postulación, propiciar decisiones informadas en el elector, sin que de otra parte constituyan exigencias excesivas o desproporcionadas que obstaculicen el ejercicio de los derechos políticos. En consecuencia, el procedimiento establecido para la inscripción de candidatos por parte de grupos de ciudadanos significativos, será declarado exequible.

Sin embargo, advierte la Corte que esta norma se limita a regular el procedimiento de inscripción exclusivamente aplicable a candidatos de grupos significativos de ciudadanos, que no cuenten con personería jurídica en los términos señalados en esta providencia. Adicionalmente, observa la Sala que ninguna otra disposición del artículo 28 o del capítulo I, dedicado a la materia de inscripción de candidatos, establece un procedimiento para la inscripción de los postulados por otras agrupaciones políticas o sociales a las que la Constitución reconoce el derecho de postulación electoral, y que se encontrarían en una situación similar a los grupos significativos de ciudadanos que no cuenten con personería jurídica. Se trata de los movimientos sociales (inciso 4º del artículo 108 C.P.), y de los partidos y movimientos políticos que no cuenten con este reconocimiento.

Como se indicó, para el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, la propia Constitución dispone que su inscripción se efectuará con el aval de su representante legal, o del delegado de éste (Art. 108, inciso 4º C.P.). En tanto que para los grupos significativos de ciudadanos que no cuente con personería jurídica, el legislador estatutario previó el procedimiento descrito en el inciso cuarto analizado. Omitió establecer un procedimiento de inscripción para movimientos sociales u otras agrupaciones políticas con derecho de postulación pero que no cuenten con personería jurídica, las que por esta razón, se hallarían en la misma situación de los

grupos significativos de ciudadanos que no hayan obtenido tal reconocimiento.

Frente a este vacío legislativo, estima la Corte necesario auscultar si el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, que presente una oposición objetiva y real con la Constitución. Para el efecto, recuerda de acuerdo con la jurisprudencia de esta corporación se presenta una omisión legislativa relativa cuando el legislador regula una materia de manera parcial, insuficiente o incompleta, omitiendo una condición, un sujeto destinatario, un ingrediente esencial o algún supuesto que, en atención a los contenidos superiores del ordenamiento, debería formar parte de la disciplina legal o de la materia normativa. En esta hipótesis de control, el juicio se suscita en torno a un texto legal que se reputa incompleto en su concepción, y que puede ser cotejado con la Carta, por resultar arbitrario, inequitativo o discriminatorio en perjuicio de ciertas garantías constitucionales como la igualdad y el debido proceso[131].

Los rasgos característicos de una omisión legislativa relativa se han sistematizado así: *(i)* que exista una norma sobre la cual se predique la omisión; *(ii)* que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; *(iii)* que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; *(iv)* que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y *(v)* que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador[132].

En el asunto bajo análisis, encuentra la Corte que *(i)* el artículo 28 en su conjunto, y en particular el inciso 4º, debió establecer un procedimiento para posibilitar que otras agrupaciones políticas y sociales a las que la Constitución les reconoce el derecho de postulación electoral, como componente esencial del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pudiesen inscribir sus candidatos. *(ii)* Los movimientos sociales y los partidos y movimientos políticos, sin personería jurídica, a los que la Constitución les reconoce el derecho a postular candidatos, debieron ser incluidos en la norma que prevé un procedimiento orientado a suplir la ausencia de personería jurídica, como es el previsto en el inciso cuarto del artículo 28 para los grupos significativos de ciudadanos que no cuenten con este reconocimiento. *(iii)* No se advierte ninguna justificación para que los movimientos sociales y los partidos y movimientos políticos, sin personería jurídica no cuenten con un procedimiento para la inscripción de sus

---

[131] *Cfr.* Corte Constitucional, sentencias C-936/10, C-240/09, C- 864/08, C-823/05, C-800/05, C-865/04, C-374/04, C-1017 /03, C-285/02, C- 1177/01, entre otras.
[132] Corte Constitucional, sentencia C- 864/08.

candidatos, que supla, como ocurre con los grupos significativos de ciudadanos, el reconocimiento de personería. *(iv)* Esta falta de regulación de un procedimiento específico para la inscripción de candidatos de las mencionadas agrupaciones políticas o sociales, se constituye en un obstáculo para el ejercicio de su derecho de postulación electoral, y los ubica en una situación de desventaja frente a otras agrupaciones que se encuentran en una situación similar, por lo que se hace necesario armonizar el texto legal con el mandato constitucional que reconoce el derecho de postulación a los grupos sociales y a los partidos y movimientos políticos, sin personería jurídica, estableciendo por supuesto requisitos adicionales, tal como se hizo con los grupos significativos de ciudadanos. *(v)* El legislador estatutario incumplió, en este aspecto, el mandato específico impuesto por el constituyente secundario de desarrollar mediante ley estatuaria, las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales, materia que incluye la definición de cauces para el ejercicio del derecho de postulación electoral, respecto de todos los partidos y movimientos políticos y sociales que siendo titulares del derecho de postulación electoral, no hayan alcanzado la personería jurídica.

Las anteriores consideraciones permiten afirmar que se incurrió en una omisión legislativa relativa en la regulación de los procedimientos que se deben aplicar a los partidos, movimientos políticos y movimientos sociales, que no cuentan con personería jurídica, para la inscripción de candidatos. Esta omisión resulta inconstitucional toda vez que limita injustificadamente el derecho de político de agrupaciones políticas y sociales que no obstante carecer de personería jurídica, gozan, bajo requisitos y condiciones especiales, del derecho de postulación en las elecciones.

Para corregir esta omisión la Corte declarará la exequibilidad del inciso cuarto del artículo 28 del Proyecto de Ley Estatutaria bajo revisión, en el entendido de que el procedimiento allí previsto le será aplicable también a los partidos, movimientos políticos y movimientos sociales con derecho de postulación, que no tengan personería jurídica reconocida.

Finalmente, no puede perderse de vista que la norma analizada prevé que el registro de los integrantes del comité ante la autoridad electoral, debe llevarse a cabo cuando menos un mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Observa la Corte que estos plazos ya estarán en vigencia al momento en que el Proyecto entre en vigor en virtud de su sanción presidencial y publicación en el Diario Oficial. Así las cosas, deberá la organización electoral adoptar las medidas tendientes a fijar el régimen de transición para la aplicación de este precepto, reglas que deberán garantizar a plenitud los derechos políticos a elegir y ser elegido y, en general, el debido y adecuado ejercicio de los derechos constitucionales relacionados con la representación democrática y el acceso al poder político por ciudadanos, partidos y movimientos.

98. Como se señaló al inicio de este apartado, el inciso segundo del artículo 28 del Proyecto prevé que la potestad de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para inscribir candidatos a las distintas elecciones de cargos uninominales o corporaciones públicas, opera con exclusión de *"la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas"*. Esto trae como consecuencia que respecto de estas circunscripciones se aplica un régimen excepcional, en los términos del inciso primero del artículo 108 C.P., en el que solo podrán postular candidatos al Congreso las agrupaciones políticas de carácter minoritario.

A juicio de la Sala, esta disposición es armónica con los postulados constitucionales. Como se indicó, la previsión contenida en el inciso segundo y tercero del artículo 28 del Proyecto limita la potestad que tienen los partidos y movimientos políticos con personería jurídica de inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, en cuanto les prohíbe inscribir candidatos a Senado y Cámara de Representantes por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

En la sentencia C-169 de 2001 la Corte señaló que existe una "*relación inescindible que se establece entre el pluralismo y la participación en una democracia constitucional como la colombiana".* Y añadió que dicho vínculo "*trae como consecuencia inmediata la necesidad de que el sistema representativo refleje al máximo, en su conformación, las distintas alternativas políticas que plantea la sociedad; especialmente cuando el artículo 133 de la Carta dispone, expresamente, que 'los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común'. Es esta representatividad social, sin duda, lo que legitima el quehacer de corporaciones de elección popular como el Congreso de la República, las cuales, por esa misma razón, deberán contar con la participación efectiva, tanto de los sectores tradicionalmente marginados de lo público, como de las formas minoritarias y diferentes de organización social -categorías frecuentemente superpuestas".*

Atendiendo a la importancia de garantizar esta composición pluralista dentro de las corporaciones públicas del orden nacional, tanto en la providencia señalada como en la C-089 de 1994 se concluyó que el legislador está facultado para limitar el derecho de los partidos y movimientos políticos a postular candidatos a cargos de elección popular (Art. 108 C.N), siempre que se verifique que los requisitos impuestos para hacerlo sean razonables, de conformidad con los "mínimos históricamente sostenibles en un momento dado", y siempre que no obstaculicen en un alto grado el ejercicio de los derechos políticos individuales contenidos en el artículo 40 Superior.

Las disposiciones mencionadas contienen una limitación a la facultad de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para inscribir candidatos a los cargos de elección popular, pues les impiden avalar candidatos por la circunscripción especial de minorías étnicas de Senado y Cámara de Representantes. No obstante, la Corte considera que se trata de una

decisión que cabe razonablemente dentro del ámbito discrecional del legislador estatutario toda vez que se trata de un mecanismo destinado a garantizar un bien constitucionalmente valioso, como lo es que las comunidades étnicas estén efectivamente representadas en las corporaciones públicas del orden nacional, pues no solo quien se postula debe ser un representante y miembro de grupos étnicos como lo establece el artículo 171 inciso 3 de la Constitución, sino que también debe estar avalado políticamente por organizaciones propias de las comunidades étnicas, cuyo interés principal sean las necesidades de esta población minoritaria. Además, la medida es razonable, pues no limita de manera excesiva la facultad que tienen los partidos y movimientos con personería jurídica de presentar candidatos a cargos de elección popular, comoquiera que pueden hacerlo por la circunscripción ordinaria, por la circunscripción internacional de la Cámara de Representantes y por la circunscripción de minorías políticas (Art. 176 C.P.), esta última en caso de que la ley así lo regule.

Con todo, debe precisarse que esta modificación introducida por el proyecto de ley no altera en nada el carácter nacional de la circunscripción especial del Senado, que llevó a la Corte a declarar en la sentencia C-169 de 2001 que cualquier ciudadano, pertenezca o no a una minoría étnica, puede votar por los candidatos que se postulen a través de esta circunscripción; del mismo modo que los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que cumplan con los requisitos contemplados en el inciso tercero del artículo bajo examen conservan la facultad de presentar candidatos por la circunscripción general delimitada en la Constitución, en virtud del artículo 108 y el artículo 40 Superior que otorga a los ciudadanos el derecho fundamental a elegir y ser elegidos.

Las anteriores consideraciones llevan a esta Corte a declarar exequible el inciso segundo del artículo 28 del Proyecto de Ley Estatutaria.

99. Según el inciso quinto del artículo 28 del Proyecto, "*Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco, y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de las correspondientes iniciativas para la promoción de mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto previamente fijado por el Consejo Nacional Electoral".*

Del contenido de esta disposición se derivan diferentes enunciados que serán objeto de análisis particularizado. De una parte, se prevé que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco deberán inscribirse ante la respectiva autoridad electoral competente para recibir la inscripción (candidatos, listas o iniciativas para la promoción de mecanismos de participación ciudadana), y se les reconocerá

los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto previamente fijado por el Consejo Nacional Electoral. Un segundo enunciado establece que los comités independientes que se organicen para promover el voto en blanco deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, listas o *iniciativas para la promoción de mecanismos de participación ciudadana.* A estos promotores igualmente se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto previamente fijado por el Consejo Nacional Electoral.

La posibilidad de que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica promuevan el voto en blanco en relación con candidatos y listas, y la previsión de que para esos fines deban inscribirse, y se les reconozcan los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, se ajusta al ámbito regulado (la inscripción) y no ofrece problemas de constitucionalidad evidentes como se explicará a continuación. No sucede lo mismo con la previsión que autoriza la conformación de comités para promover el voto en blanco en relación con iniciativas sobre mecanismos de participación ciudadana y la extensión a estos actores organizados con el propósito allí previsto, de los mismos derechos y garantías establecidos en la ley para las demás campañas electorales, incluida la reposición de votos.

Recuerda la Corte que el artículo 258 de la C.P., establece que el voto es un derecho y un deber ciudadano y reseña una serie de garantías en función de la libertad del sufragante (ausencia de coacción, voto secreto, instalación de cubículos, elaboración de tarjetas de distribución oficial). Así mismo los tratados internacionales de derechos humanos[133], establecen que es derecho de toda persona votar y ser elegidos en elecciones periódicas por un sistema de voto secreto "*que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores*".

Esta Corte, en diversos pronunciamientos, ha resaltado la importancia de proteger y promover la libre expresión del elector y ha explicado que ella constituye un elemento integrante del núcleo esencial del derecho fundamental al voto[134]. Ha afirmado, así mismo la Corte, que la posibilidad de *"escogencia en forma libre de la mejor opción para el elector"*[135] constituye una parte del contenido sustantivo de la conducta protegida constitucionalmente.

La relevancia de la protección de la libertad de los sufragantes explica algunos de los atributos del voto en las democracias modernas, como su carácter secreto, y la regulación del voto en blanco como una opción legítima de los

---

[133] Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
[134] Cfr. Sentencias T-324 de 1994, T-446 de 1994, C-337 de 1997 y C-142 de 2001, entre otras.
[135] *Cfr.* Sentencia T-446 de 1994.

sufragantes, a la que además se le reconoce su capacidad de incidir en los procesos electorales. En este sentido el parágrafo 1º del artículo 258 de la Constitución prevé que *"[d]eberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas, no se podrá presentar a las nuevas elecciones la lista que no haya alcanzado el umbral".*

Sobre la importancia del voto en blanco como una expresión política de disentimiento, abstención o inconformidad, con efectos políticos debe ser protegida en un sistema democrático, incidió la Corte:

> "Restarle validez al voto en blanco, equivale a hacer nugatorio el derecho de expresión política de disentimiento, abstención o inconformidad que también debe tutelar toda democracia. Desconocerle los efectos políticos al voto en blanco, comporta un desconocimiento del derecho de quienes optan por esa alternativa de expresión de su opinión política. No existiendo razón constitucionalmente atendible que justifique tal determinación, dicha negación acarrea desconocimiento del núcleo esencial del derecho al voto que la Carta Fundamental garantiza a todo ciudadano en condiciones de igualdad, con prescindencia de la opinión política, y violación a los principios y valores que subyacen en la concepción misma del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, en que por decisión del constituyente se erige el Estado colombiano[136]".

De acuerdo con la anterior reseña normativa y jurisprudencial, se puede concluir que en el sistema de participación política previsto en la Constitución, el voto en blanco constituye una valiosa expresión del disenso a través del cual se promueve la protección de la libertad del elector. Como consecuencia de este reconocimiento la Constitución le adscribe una incidencia decisiva en procesos electorales orientados a proveer cargos unipersonales y de corporaciones públicas de elección popular

100. No obstante la jurisprudencia de esta corporación, al interpretar el Texto Superior y la Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana, así como los propósitos específicos que persiguen estos instrumentos democráticos, ha considerado contraria a la Constitución la inclusión del voto en blanco como una de las opciones posibles en el referendo constitucional. Esta tesis ha sido sostenida por el Pleno de la Corte en las sentencias C-551/03, C- 141/10 y C-397/10, en esta última señaló:

---

[136] Corte Constitucional, sentencia C-145/94.

> "En la sentencia C-551 de 2003, la Corte encontró que los encabezados de contenido plebiscitario, la exigencia de votación en bloque cuando se trata de referendos multitemáticos y **la incorporación de la posibilidad de votar en blanco un referendo,** atentaban contra la libertad del elector. Sobre la posibilidad de incorporar una casilla por el voto en blanco en los referendos constitucionales, dijo al tenor del artículo 378 de la Carta, que la norma constitucional habla exclusivamente de voto positivo y negativo, lo que significa que las posibilidades previstas constitucionalmente en un referendo constitucional son el "sí" y el "no", pero en ningún caso el "voto en blanco", y que conforme a la LEMP, **el voto en blanco no opera en los referendos constitucionales, pues la Constitución ha querido que el ciudadano que participa en dichos referendos manifieste claramente si apoya o rechaza la reforma propuesta**. Adicionalmente, la admisión del voto en blanco pretendería atraer ciudadanos para que participen en el referendo, con el fin de que el umbral de participación mínima exigido por el artículo 378 superior sea sobrepasado, con lo cual se introduciría una discriminación frente a aquellos ciudadanos que han optado por la abstención, como un mecanismo para combatir la aprobación de esas reformas, precisamente buscando que ese umbral de participación no sea satisfecho" (Se destaca).

En la adopción de este criterio jurisprudencial tuvo particular incidencia la configuración que los artículos 378 de la Constitución y 3º de la LEMPC contemplan sobre el referendo constitucional; mediante este mecanismo se provoca *el apoyo o el rechazo* de la reforma propuesta, con exclusión de una alternativa distinta. En este sentido el artículo 378 Superior prevé que *"El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente".* Por su parte la norma estatutaria establece que a través del referendo se convoca al pueblo *"para que apruebe o rechace"* un proyecto o norma jurídica o *derogue o no* una norma ya vigente. Similar reflexión resulta pertinente en relación con la naturaleza y propósito de otros mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, mediante el cual el Presidente de la República convoca al pueblo para que manifieste si "*apoya o rechaza"* una determinada decisión del ejecutivo (Art. 7º LEMPC). De modo que la decisión legislativa de introducir la posibilidad de promover el voto en blanco en campañas de referendo, de plebiscito o de otros mecanismos de participación ciudadana caracterizados por admitir únicamente una manifestación de apoyo o de rechazo, una respuesta positiva o negativa, vulnera la libertad del elector y contraviene la esencia y naturaleza misma de estas instituciones democráticas. Por ende, a partir de una interpretación sistemática, debe entenderse que la posibilidad que otorga la norma estatutaria analizada, dirigida a permitir el voto en blanco en los mecanismos de participación democrática, no cobija a las modalidades anotadas, según los argumentos antes explicados.

El anterior planteamiento es reforzado por el parágrafo primero del artículo 258 de la Constitución que al adscribir consecuencias al voto en blanco mayoritario se refiere única y exclusivamente procesos electorales para elección de Presidente – en primera vuelta -, Gobernador, Alcalde, miembros de corporaciones públicas. Ninguna referencia efectúa a la incidencia del voto en blanco mayoritario en iniciativas o convocatoria en el marco de los mecanismos de participación ciudadana que no admitan esa posibilidad.

A continuación procede la Corte a examinar el tercer problema jurídico constitucional que suscita el artículo 28 (inciso primero parte final) del proyecto de ley examinado, consistente en determinar si es acorde a la Constitución, el establecimiento de una cuota de un "mínimo del 30% de un género" en la conformación de listas para corporaciones públicas de elección popular donde se elijan 5 o más curules.

101. Recuerda la Sala que el segmento final del inciso primero del artículo 28 del proyecto de ley sometido a examen, establece textualmente: *"Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta ¯exceptuando su resultado¯ deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros".*

Este aparte normativo dio lugar a una amplia discusión en el juicio de constitucionalidad que se adelanta en esta Corporación. En primer lugar, porque hay quienes estiman que en relación con esta materia se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional derivada de la sentencia C-371 de 2000 que declaró la inexequibilidad del artículo 14 del Proyecto de Ley de Cuotas, en el cual se establecían medidas encaminadas a promover la participación igualitaria de la mujer en los partidos y movimientos políticos.

Y en segundo lugar, porque un grupo de intervinientes, luego de fijar el sentido del precepto, considera que el porcentaje de participación que la norma prevé responde a la naturaleza de una *"cuota de participación política en los cargos de elección popular"*, medida afirmativa orientada a promover la participación igualitaria de las mujeres en cargos de elección popular, corrigiendo el déficit tradicional de participación de las mujeres como candidatas en las elecciones. Con ello, el legislador busca contribuir al cumplimiento de mandatos constitucionales e internacionales relativos a la garantía de no discriminación de la mujer. Bajo estas consideraciones solicitan la declaratoria de exequibilidad del aparte normativo en cuestión[137]. Por su parte, otro ciudadano solicita la inexequibilidad del mismo aparte, por considerar que vulnera el derecho a la igualdad en la participación política.

Para abordar el análisis de este precepto, es preciso, en primer lugar establecer su alcance normativo, toda vez que su tenor literal ofrece diversas

[137] Esta posición es sostenida y sustentada ampliamente por los ciudadanos y ciudadanas que intervienen como integrantes del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia.

posibilidades interpretativas[138]. En segundo lugar, determinar si se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional derivado de la sentencia C-371 de 2000. Y en tercer lugar, de resultar procedente, efectuar el juicio de constitucionalidad.

102. El enunciado de la norma bajo examen que establece que las listas de las cuales se elijan cinco o más curules para las corporaciones de elección popular, o las que se sometan a consulta, deberán estar conformadas *"por mínimo un 30% de uno de los géneros"*[139], es ambiguo, por lo que se hace necesario acudir a un criterio histórico de interpretación, que permita desentrañar la verdadera intención del legislador, expresada en los debates parlamentarios que precedieron a su aprobación.

Examinados los registros de los antecedentes legislativos se observa que el texto original del proyecto de ley presentado por el Ministro del Interior y de Justicia, de manera conjunta con algunos congresistas, en el apartado correspondiente del inciso primero del artículo orientado a regular la inscripción de candidatos, establecía:

> "Cuando se trate de listas de candidatos para corporaciones públicas en circunscripciones en las que se elijan más de 4 miembros deberán garantizar que las mismas no queden integradas en más del 70% por candidatos de ninguno de los dos géneros".

De acuerdo con el contenido literal del texto original del proyecto, la finalidad de la norma era la de asegurar que las listas de candidatos no se conformaran con más del 70% de hombres, ni con más del 70% de mujeres, lo que implicaba que de esta manera, al menos el 30% de todas las listas deberían estar conformadas por mujeres.

En la ponencia para primer debate, se hizo explícita alusión a que se trataba de una medida que permitiría a Colombia avanzar en el cumplimientos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), toda vez que en ese marco, el Estado colombiano se había comprometido a *"lograr la autonomía y el*

---

[138]Esta Corporación ha reiterado en varias oportunidades, que en principio no corresponde al tribunal constitucional determinar cuál es el sentido autorizado de las normas legales pues la Constitución consagra una separación entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria, y confiere autonomía funcional a los jueces para interpretar las disposiciones legales. Sin embargo, ha precisado que un *"proceso de control de constitucionalidad implica siempre un juicio relacional que busca determinar si una norma legal es o no conforme con las normas constitucionales. Este juicio no es entonces posible si no se establece previamente el significado de la norma legal, por lo cual ningún tribunal constitucional puede entonces eludir la interpretación de las normas legales, lo cual provoca una constante interrelación de los asuntos legales y constitucionales"*. Sentencias C-557/01, C-1106/01, C- 156/03 y C-1255/01.

[139] En opinión de un grupo de ciudadanos interviniente dicha disposición puede ser interpretada al menos de tres maneras: *"a) Que las listas deben tener como mínimo un 30% de mujeres, es decir, que en ningún caso pueden estar conformadas por más del 70% de hombre. b) Que deben tener como mínimo un 30% de mujeres, pero también un mínimo de 30% de hombres; c) Que es suficiente con que las listas tengan un 30% de uno de los géneros. Bajo este último entendido, toda lista cumpliría con esa condición, pues toda lista siempre tendrá al menos 30% de hombres. De esta forma, incluso una lista conformada por un 100% de hombres se ajustaría a la disposición analizada".* (Intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia).

empoderamiento de la mujer, incrementando al 30% la presencia de mujeres en cuerpos colegiados para el 2015"[140]. Dicha medida, se adujo por los ponentes, permitiría al país avanzar a nivel mundial en la participación de las mujeres en los parlamentos, abandonando el puesto 108 - de 134- que ocupa en el ranking mundial, junto a la República del Congo[141].

En el transcurso del segundo debate, algunos representantes a la Cámara manifestaron que el artículo en discusión planteaba una acción afirmativa[142] orientada a avanzar hacia una democracia más incluyente.
En su tránsito por el Senado, la redacción de la norma sufrió algunas modificaciones. De establecer que las listas no podrían estar integradas en más del 70% de los candidatos, por alguno de los géneros, pasó a contemplar que las listas deberían estar conformadas por un mínimo de 30% de uno de los géneros. Sin embargo, la modificación del tenor literal del precepto, no alteró la orientación de la norma. Así se deduce de la constancia dejada sobre el particular la senadora Myriam Paredes Aguirre, quien luego de la aprobación del artículo en cuarto debate destacó el importante paso que el Congreso había dado al establecer *"la cuota de participación política"* en la conformación de las listas donde se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta. Al respecto señaló:

> "Con estas acciones afirmativas no solamente se ve reflejado el trabajo del Congreso de la República, en aras de dar cumplimiento a los compromisos internacionales que en materia de género tiene Colombia, sino que supera un obstáculo histórico establecido socialmente y en especial, al interior de los partidos o movimientos políticos, de quienes la misma sociedad civil hoy reclama una verdadera equidad en el acceso a la participación en cargos de decisión popular, adoptando políticas claras y efectivas encaminadas a eliminar toda forma de discriminación contra la mujer"[143]

En conclusión, es claro que de acuerdo con los antecedentes legislativos reseñados, fue voluntad del legislador estatutario establecer una medida orientada a favorecer la participación femenina en materia política, consistente en que toda lista conformada para corporaciones de elección popular, cuando se vayan a elegir cinco o más curules, o las que se sometan a consulta, deberán tener como mínimo, un 30% de mujeres. Corresponde a la Corte establecer si una medida de tal naturaleza resulta compatible o no, con la Constitución. No obstante, se hace necesario dilucidar previamente un asunto procedimental ya anunciado, consistente en establecer si existe cosa juzgada constitucional, derivada de la sentencia C-371 de 2000.

---

[140] Gaceta del Congreso No. 771, del 13 de octubre de 2010.
[141] Ibídem.
[142] En este sentido los Representantes a la Cámara Wilson Arias y Ángela Robledo (Gaceta del Congreso No. 1135 del 28 de diciembre de 2010.
[143] Gaceta del Congreso No. 77, del 10 de marzo de 2011.

102. En la sentencia C-371 de 2000, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del artículo 14 del denominado Proyecto de Ley de cuotas[144], en el cual se contemplaban medidas encaminadas a promover la participación igualitaria de la mujer en los partidos y movimientos políticos. El inciso segundo contemplaba un umbral de participación de *"no menos del 30% en lugares en los que puedan salir electas (mujeres) en las listas de candidatos a las diferentes corporaciones y dignidades de elección popular"*. El siguiente fue el texto examinado en aquella oportunidad:

> **"Artículo 14.** Participación de la mujer en los partidos y movimientos políticos. El Gobierno deberá establecer y promover mecanismos que motiven a los partidos y movimientos políticos a incrementar la participación de la mujer en la conformación y desarrollo de sus actividades; entre otras, se ocupará de los dirigidos a estimular una mayor afiliación de las mujeres, la inclusión de éstas en no menos del 30% en los comités y órganos directivos de los partidos y movimientos.
>
> La presencia femenina de no menos del treinta por ciento (30%) en lugares en los que puedan salir electas en las listas de candidatos a las diferentes corporaciones y dignidades de elección popular".

Las consideraciones que llevaron a la Corte a declarar la inexequibilidad del precepto trascrito fueron del siguiente tenor:

> "No obstante, dicha disposición, necesariamente tiene que ser declarada inexequible, pues en últimas se trata de una injerencia Estatal en la organización interna de los partidos, que está proscrita por la Constitución. En efecto, son múltiples los preceptos constitucionales que reconocen el derecho a conformar y organizar *libremente* (sin injerencia alguna) partidos políticos (aunque claro está con observancia de las normas establecidas en la Constitución y en la ley estatutaria respectiva).
>
> Así, el artículo 40 numeral 3° señala: *"Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación ejercicio y control político. Para hacer efectivo este derecho puede:*
>
> *3. Construir partidos, movimientos y agrupaciones políticas <u>sin limitación alguna</u>; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas".*

---

[144] Proyecto de ley 158 de 1998 Cámara, 062 de 1998, Senado, *"Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones".*

> Por su parte, el artículo 107 consagra: *"Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse".*
>
> Y el artículo 108 de manera contundente prohíbe la intervención en la organización de los partidos y movimientos políticos. Dice este artículo:
>
> *"(...) En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación de ellos para participar en las elecciones."*(Subraya la Corte)
>
> De lo anterior se sigue entonces que la determinación de cuáles han de ser las directivas de los partidos o los candidatos que deberán conformar las listas respectivas, es una asunto que corresponde al principio de autonomía interna. Así parezca plausible el objetivo que se persigue en la norma estudiada, lo cierto es que con ella, el Estado estaría interviniendo en una órbita que le está vedada por la Constitución".

Comoquiera que el enunciado normativo que ahora se examina es similar al contenido en el inciso segundo del artículo 14 de la ley de cuotas, declarado inexequible, en su integridad, por esta Corporación en la citada sentencia, procede la Sala a examinar si concurren los presupuestos que de acuerdo con la jurisprudencia permiten predicar la configuración de la cosa juzgada constitucional.

103. La jurisprudencia constitucional ha distinguido entre distintas categorías conceptuales que delimitan el alcance de la cosa juzgada constitucional, en aras de garantizar tanto el objetivo de seguridad jurídica que tiene la cosa juzgada como las garantías ciudadanas propias del proceso de constitucionalidad, al igual que las necesidades de cambio y evolución del ordenamiento jurídico[145].

Así, ha considerado que el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, de carácter material, opera tanto en sentido estricto como amplio[146]. El primero, que es el que interesa para el presente análisis, obliga a que la nueva decisión se esté a lo resuelto en un fallo anterior cuando: *(i)* una norma haya sido declarada inexequible por razones de fondo, lo que obliga a revisar la *ratio decidendi* del fallo correspondiente; *(ii)* que la disposición objeto de estudio tenga un contenido normativo similar a la disposición inconstitucional,

---

[145] Ver las sentencias C-774 de 2001 y C-228 de 2002.

[146] La cosa juzgada constitucional en sentido amplio está relacionada con la posibilidad que el legislador promulgue una disposición cuyo contenido normativo haya sido declarado exequible. En este caso, ante el ejercicio del control de constitucionalidad en relación con dicha disposición, la Corte deberá apreciar si en el nuevo contexto dentro del cual fue expedida, ésta adquirió un alcance o unos efectos distintos, lo cual justificaría un fallo de fondo en un sentido diferente al anterior. Lo mismo sucedería en caso de que la Corte encuentre razones poderosas para introducir ajustes en su jurisprudencia o cambiarla Sentencia C-055 de 2010.

teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se inscribe la norma examinada, ya que su significado y sus alcances jurídicos pueden variar si el contexto es diferente; *(iii)* que subsistan las normas constitucionales que sirvieron de parámetro de control en la sentencia que declaró la inexequibilidad de la norma reproducida[147].

Aplicando el anterior test al asunto bajo análisis, encuentra la Sala que en efecto, el contenido normativo del aparte final del artículo 28 del proyecto objeto de control, es similar al del inciso segundo del artículo 14 del proyecto de ley de cuotas, declarado inexequible en su integridad por razones de fondo en la sentencia C-371 de 2000. Los dos preceptos establecen medidas encaminadas a promover una más amplia participación de las mujeres en la conformación de las listas de candidatos a las diferentes corporaciones de elección popular, fijando un umbral mínimo del 30%. Lo anterior permite afirmar que se cumplen los presupuestos *(i)* y *(ii).*

Sin embargo, el parámetro constitucional sobre el cual se declaró la inexequibilidad en la sentencia C-371/00, ha sufrido significativas transformaciones. Tal declaratoria se sustentó en los artículos 40, 107, 108 y 109 de la Constitución Nacional, en su concepción anterior a las reformas constitucionales de 2003 y 2009. Estas disposiciones plasmaban una orientación amplia y maximalista de la protección a la autonomía de los partidos y movimientos políticos. En este sentido el artículo 108, establecía que en *"ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimiento políticos".* Este soporte constitucional le permitió a la Corte en su momento sostener que, la conformación de las listas de candidatos era un asunto interno de los partidos, de competencia exclusiva de los partidos y movimientos políticos, en el cual, por virtud de la amplia autonomía que la Carta les reconocía, no podría tener injerencia alguna el legislador.

No obstante, como se explicó en apartado anterior de esta sentencia, la concepción constitucional de la autonomía de los partidos y movimientos políticos fue sustancialmente modificada con las reformas introducidas por los actos legislativos 1º de 2003 y 1º de 2009. La eliminación de la prohibición impuesta al legislador para intervenir en su organización interna, redujo sustancialmente el nivel de autonomía y discrecionalidad con que venían actuando dichas organizaciones. Esta nueva posición del legislador frente a los partidos y movimientos políticos, le permitió establecer algunos condicionamientos como la prohibición de la doble militancia, la limitación del número de listas, así como la sujeción de su organización a una serie de principios, entre ellos, la equidad de género.

Lo anterior permite afirmar que la inexequibilidad de la cuota de participación política para cargos de elección popular contenida en el artículo 14 de la Ley Estatutaria de Cuotas, declarada mediante sentencia C.-371/00, se fundamentó

[147] Sentencia C-259/08, reiterada en C-055/10.

en un marco constitucional que prohibía al legislador intervenir en los asuntos internos de los partidos y movimientos políticos, como la conformación de listas. Este marco constitucional cambió, en el sentido de permitir al legislador intervenir en la regulación de algunos aspectos internos de los partidos y movimientos políticos, por lo que el análisis de constitucionalidad de la disposición que ahora se examina no está atado a las consecuencias de la sentencias C-371 de 2000. El estudio de constitucionalidad que debe ahora emprender la Corte se efectúa sobre un nuevo marco constitucional, y por lo que no hay cosa juzgada constitucional derivada de la sentencia del 2000.

Lo anterior no obsta para que algunos de los argumentos que llevaron a la Corte a declarar la exequibilidad de las demás medidas legislativas orientadas a promover la participación efectiva de las mujeres en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público en la C-371/00, sean adoptados y reiterados en esta oportunidad, toda vez que la declaratoria de inexequibilidad del artículo 14 se fundamentó única y exclusivamente en el argumento de la autonomía de los partidos y movimientos políticos.

104. El aparte final del artículo 28 contempla una cuota de representación política, cuyo propósito es garantizar una composición más equilibrada de las listas para proveer cargos de elección popular, estableciendo que un porcentaje mínimo de ellas, correspondiente a un 30%, debe estar conformado por un grupo considerado tradicionalmente como discriminado.

Se trata de una acción afirmativa, expresión con la cual "*se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan*[148]*, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación*[149] ,,[150].

Su finalidad es la de compensar las formas de discriminación que impiden que la mujeres tengan una participación igualitaria en el ámbito político, introduciendo correctivos al déficit tradicional, de signo global, que se presenta en su acceso a la institución parlamentaria.

En Colombia, pese a que la Constitución reconoce a las mujeres los mismos derechos, en plena igualdad con los hombres, aquellas enfrentan múltiples barreras que afectan su posibilidad de participar en política en igualdad de condiciones. Esta situación se refleja en la cifras. De acuerdo con el censo general de población, aunque las mujeres representan el 51.2 % del total de la población, y aproximadamente el 52% de los electores que efectivamente

---

[148] Alfonso Ruiz Miguel, "Discriminación Inversa e Igualdad", en Amelia Varcárcel (compiladora*), El Concepto de Igualdad, Editorial Pablo Iglesias*, Madrid, 1994, pp. 77-93.
[149] Greenwalt Kent. "Discrimination and Reverse Discrimination." New York: Alfred A. Knopf. 1983. Citado en: Michel Rosenfeld. *Affirmative Action Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry*. Yale University Press. New York. 1991.
[150] Sentencia C-371 de 2000.

concurren a las urnas,[151] según estudios especializados, tan sólo el 14% de los integrantes del Concejo, el 17% de las Asambleas y el 14% de los miembros del Congreso, son mujeres[152]. Esto contrasta con la situación de otros países de la región, donde existen prescripciones legales particulares que imponen niveles mínimos de participación en razón de género[153].

Las anteriores cifras, reveladoras de una reducida participación de la mujer en los órganos colegiados de elección popular, contrastan con el creciente nivel de acceso a la educación[154] y de preparación que presentan las mujeres para participar en el manejo de los asuntos públicos. De acuerdo con los datos del Censo 2005, hombre y mujeres, presentan porcentajes similares de participación en los distintos niveles educativos, al punto que el 7.0% de las mujeres tienen nivel profesional[155]. Estos datos que demuestran el rezago que tiene el país en materia de participación de la mujer en los órganos

---

[151] DANE, censo general 2005. Datos desagregados por sexo. http://www.dane.gov.co/files/censo2005/gene.15.03.07. pdf

[152] Mesa de Género de la cooperación internacional en Colombia, *Algunas consideraciones para incorporar medida de equidad de género en la reglamentación de la reforma política.*

[153] En América Latina y el Caribe, reformas a los sistemas políticos obligaron a los partidos a incorporar mujeres en listas de candidaturas o en listas de resultados electorales. Estas medidas han sido adoptadas progresivamente por la mayoría de los países. El primero en hacerlo fue Argentina en 1991. Costa Rica es el único caso en que la norma es del 40%. En Ecuador, la ley indica que el porcentaje aumentará progresivamente en cada elección hasta llegar a la paridad absoluta. Puede plantearse, según los datos existentes en la materia, un cuadro comparativo que incorpora la legislación ahora ofrecida por el Proyecto de Ley Estatutaria:

País	**Año de la reforma**	**Porcentaje de participación**
Argentina	1991	30%
Bolivia	1997	25%
Brasil	1997	30%
Costa Rica	2000	40%
Ecuador	1997	20% y progresivo hasta el 50%
México	1996	30%
Panamá	1997	30%
Paraguay	1996	20%
Perú	1997	25%
República Dominicana	1997	25%
Chile	NO	0%
Cuba	NO	0%
El Salvador	NO	0%
Guatemala	NO	0%
Haití	NO	0%
Honduras	NO	0%
Nicaragua	NO	0%
Venezuela	NO	0%
COLOMBIA	2011	30%

[154] De acuerdo con el Ministerio de Educación, son mujeres el 38% de las personas graduadas de veterinaria y agronomía; el 53% de bellas artes; el 68% de ciencias de la educación; el 72% de ciencias de la salud; el 55% de ciencias sociales; el 61% de economía y contaduría; el 36% de arquitectura e ingeniería, el 53% de matemáticas y ciencias naturales. Ministerio de Educación. *Observatorio laboral para la educación.* disponible en: www.graduadoscolombia.edu.co.

[155] Ibídem.

representativos y, en general, en los cargos y dignidades del poder político, pues el grado de participación no es comparable con el nivel población y de preparación académica. Ello ha permitido que distintas legislaciones en el derecho comparado hayan previsto reglas particulares sobre la materia, senda que ahora adopta Colombia a través de la norma estatutaria analizada[156].

105. De acuerdo con los debates parlamentarios registrados en aparte anterior, la medida legislativa que se examina, parte del reconocimiento del déficit de participación política de las mujeres en los órganos colegiados de elección popular, tal como lo revelan las cifras reseñadas, y de la necesidad de introducir correctivos a esa situación.

La medida promueve así el cumplimiento de varios mandatos constitucionales y normas internacionales de derechos humanos que consagran y desarrollan la igualdad entre hombres y mujeres. En efecto, el establecimiento de una cuota del 30% de participación femenina en la conformación de listas de donde se elijan cinco o más curules, desarrolla los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 13, 40, 43 y 107 C.P.

El artículo 13 C.P. establece que todas las personas gozan de los mismos derechos y libertades, y que para promover la igualdad real y efectiva, el Estado *"adoptará medidas a favor de grupos discriminados y marginados",* las cuales incluyen acciones afirmativas, consideradas por la jurisprudencia compatibles con la Constitución, toda vez que disminuyen los efectos negativos de las prácticas sociales que involucran discriminación sistémica, como aquellas que han ubicado a las mujeres en condiciones desventajosas para participar en política. Al respeto ha señalado la Corte:

> "La referencia constitucional expresa a criterios vedados, tiene un contenido más amplio que no se agota en la simple interdicción de esos factores, sino que implica también una advertencia acerca de

---

[156] Así en Europa se ha presentado un debate sobre la implementación de la democracia paritaria y algunos países han tenido que adoptar reformas para adoptarlas. Para el caso francés, pueden identificarse dos etapas sobre las medidas afirmativas a favor de la mujer en el terreno político: Desde 1982 hasta 1999 el Consejo Constitucional francés declaró inconstitucionales el establecimiento de porcentajes de participación. A su vez, en 1979 se propuso que las candidaturas para las elecciones municipales en las ciudades de más de 2.500 habitantes, conllevaran obligatoriamente un mínimo de 20 por 100 de mujeres. Esta reforma fue declarada inconstitucional por el Consejo Constitucional Francés, en razón al principio de indivisibilidad del poder público y del electorado y aduciendo que esto podría llevar a que cada grupo marginado reivindicara una participación obligatoria en los parlamentos (ejemplo, homosexuales, desempleados, ancianos, discapacitados). Esta posición fue reiterada en el 14 de enero de 1999, en la cual se reiteró como inconstitucional la paridad de sexos en las candidaturas a consejeros regionales. En respuesta a esta situación, se previó una nueva enmienda, del 8 de julio de 1999, la cual permite dar incentivos económicos a los partidos políticos por la participación de las mujeres.
En el caso italiano, también concurren dos etapas frente a la materia analizada: Hasta el año 2001, el Tribunal Constitucional declara inconstitucionales las leyes de elección paritaria. Luego, en 1993, a través de la Ley núm. 81, del 25 de marzo de ese año, se dispuso que las candidaturas de ninguno de ambos sexos puede, en principio, estar representado en una proporción superior a los dos tercios. En la Sentencia 422, de 12 de septiembre de 1995 (17), la Corte Constitucional Italiana declaró inexequible la reforma y dijo expresamente: «toda diferenciación por razón de sexo es objetivamente discriminatoria, puesto que reduce para ciertos ciudadanos el contenido concreto de un derecho fundamental en beneficio de otros ciudadanos que pertenecen a un grupo que se estima perjudicado». De manera análoga que lo sucedido en Francia, para poder implementarse porcentajes electorales se adelantó una reforma constitucional en el año 2001.

> frecuentes e históricas causas generadoras de desigualdad, opuestas, por lo demás, a la dignidad de la persona humana en que se funda nuestra organización estatal (art. 1o.), y a la consecución de "un orden político, económico y social justo" (preámbulo); en esa medida, se puede afirmar que existe la decisión constitucional de remediar situaciones de inferioridad fincadas en estereotipos o prejuicios sociales de reconocida persistencia y que a la prohibición de discriminar se suma la voluntad de erradicar esas conductas o prácticas arraigadas, que han ubicado a personas o a sectores de la población en posiciones desfavorables. Se impone, entonces, el compromiso de impedir el mantenimiento y la perpetuación de tales situaciones, por la vía de neutralizar las consecuencias de hecho que de ellas se derivan."[157]

La medida examinada desarrolla igualmente los artículos 40 y 43 de la Constitución que establecen, respectivamente que: *"las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública",* y *"la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación".* La propuesta legislativa de asegurar un mínimo del 30% de participación de la mujer en la conformación de determinadas listas para órganos de elección popular, contribuye a incrementar los niveles de participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración, a la vez que propende por la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, en el ámbito específico de la participación política.

El establecimiento de una cuota de participación en la conformación de determinadas listas, desarrolla así mismo el artículo 107 de la Carta que consagra el principio *democrático y la equidad de género,* como ejes rectores de la organización de los partidos y movimientos políticos. De conformidad con estos mandatos los partidos y movimientos políticos deben procurar encarnar una representatividad basada en la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, y desplegar acciones encaminadas a remover barreras que obstruyan la participación igualitaria y equitativa de unos y otras. La medida sometida a examen permite a los partidos y movimientos políticos avanzar en el proceso hacia una mejor satisfacción del principio de equidad de género, y a profundizar en una mayor efectividad del principio democrático en su organización y desempeño.

En cuanto a los imperativos derivados de compromisos internacionales adquiridos por Colombia, conviene recordar que en virtud de la ratificación de tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[158], la Convención Americana sobre Derechos Humanos[159], la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación

---

[157] Corte Constitucional. Sentencia C-410 de 1994, reiterada en la sentencia C-371 de 2000.
[158] Entrado en vigor para Colombia el 23 de marzo de 1976, en virtud de La Ley 74 de 1968.
[159] Entrada en vigor para Colombia el 18 de julio de 1978, en virtud de la Ley 16 de 1972.

contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés)[160] y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará)[161], el Estado colombiano se comprometió internacionalmente a implementar mecanismos para garantizar que la igualdad entre hombres y mujeres sea efectiva en todos los ámbitos.

106. De otra parte, analizada en el marco de la actual concepción constitucional de la autonomía de los partidos y movimientos políticos (si bien amplia, no maximalista), la medida afirmativa bajo examen introduce una limitación a ese valor constitucional; sin embargo, como se demostrará a continuación, no se trata de una limitación arbitraria o desproporcionada, sino que por el contrario, encuentra plena justificación.

En primer lugar, no hay duda que la cuota establecida en el aparte final del artículo 28 del Proyecto desarrolla un fin constitucional que no solamente es legítimo, sino importante[162], comoquiera que promueve la realización de un principio axial del ordenamiento constitucional como es la igualdad real y efectiva, en este caso entre hombres y mujeres en el plano de la participación política, y propugna por un avance hacia el cumplimiento de postulados medulares de la organización de los partidos y movimientos políticos, tales como el principio democrático y la equidad de género, especialmente, teniendo en cuenta el estado actual de evolución, caracterizado por la inequitativa participación de la mujeres en aquellos escenarios de altos niveles decisorios.

En segundo lugar, la medida se muestra como adecuada y efectivamente conducente para alcanzar esa importante finalidad, toda vez que - a diferencia de otras medidas indirectas que persiguen promover el empoderamiento de las mujeres, la visibilización de la discriminación, o la equidad en general -, la cuota constituye una estrategia directamente encaminada a incrementar los niveles de participación de las mujeres en la política, a fin de hacerla más igualitaria. La experiencia global y regional ha demostrado que las cuotas resultan ser una de las medidas más difundidas y eficaces para promover la participación política de las mujeres. Así lo evidencia el proceso de incorporación masiva en los diferentes ordenamientos jurídicos que se ha observado en las últimas décadas, asociado a un correlativo incremento de la participación femenina en el campo de la política[163].

---

[160] Aprobada mediante Ley 51 de 1981. Entró en vigor para Colombia a partir del 19 de febrero de 1982.

[161] Aprobada mediante Ley 248 de 1995. Entró en vigor para Colombia el 15 de diciembre de 1996.

[162] La medida examinada constituye una acción afirmativa, que se fundamenta en el sexo de las personas para establecer una discriminación positiva. En tales eventos un ejercicio de ponderación debe ajustarse a un test intermedio.

[163] Especialmente ilustrativa resulta al respecto la intervención presentada en este juicio por el Centro de Estudio de Derecho, Justicia y Sociedad: *"(...) 57 países han implementado diferentes tipos de cuotas para participación política de las mujeres, lo que corresponde a un 25% de los Estados. En varios de esos estados se han dado avances en la participación de la mujer. Así de los primeros 21 países en el ranking mundial de participación política de las mujeres de acuerdo con el IPU, a enero de 2011 solo 4 no tenían cuotas legales en 2009 (Cuba, Finlandia, Dinamarca y Nueva Zelanda). Ruanda con un 56.3% de participación política de las mujeres y Suecia con el 45% de participación son los países con la mayor participación política. Ambos implementaron cuotas legales a nivel parlamentario, tanto en la cámara alta como en la baja. Así, otros países del ranking mundial para 2001 como Holanda (6), Noruega (8), Bélgica*

Y finalmente, la medida examinada no incorpora una restricción desproporcionada a la autonomía de los partidos y movimientos políticos. Cabe recordar que con las reforma políticas de 2003 y 2009 se derogó la prohibición contenida en el artículo 108 en el sentido que el legislador no podía, en ningún caso, establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos. En consecuencia, la protección constitucional de la autonomía de los partidos, está sujeta a las limitaciones que legítimamente realice el legislador, en particular a aquellas orientadas a proteger los principios a los cuales debe sujetarse la organización y actuación de los partidos, como es la equidad de género.

En este orden de ideas, observa la Corte que el establecimiento de una cuota de participación femenina del 30% para la conformación de algunas de las listas, no afecta los contenidos básicos del principio de autonomía, pues los partidos mantienen un amplio ámbito de discrecionalidad en esa labor, toda vez que, aún dentro de este porcentaje, pueden elegir los ciudadanos y ciudadanas que mejor los representen, la cuota vinculante se limita al 30%, y está referida únicamente a aquellas listas de las cuales se elijan cinco o más curules. Paralelamente, dicha limitación se encuentra plenamente justificada por las altas posibilidades que entraña de mejorar la participación política de las mujeres, sin que elimine ni reduzca desproporcionadamente la participación masculina, asegurando así una conformación más igualitaria de las listas para las corporaciones públicas de elección popular.

En suma, la disposición contenida en el aparte final del artículo 28 del proyecto analizado, resulta plenamente ajustada a la Constitución, toda vez que promueve la igualdad sustancial en la participación de las mujeres en la política, estableciendo una medida de carácter remedial, compensador, emancipatorio y corrector a favor de un grupo de personas ubicado en situación sistémica de discriminación; realiza los principios democrático y de equidad de género que rigen la organización de los partidos y movimientos políticos, a la vez que desarrolla los mandatos internacionales y de la Constitución sobre el deber de las autoridades de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública. Se trata además, de una medida que si bien puede limitar algunos de los contenidos de la autonomía de los partidos y movimientos políticos, persigue una finalidad importante, es adecuada y necesaria para alcanzar dicho fin, a la vez que resulta proporcional en sentido estricto.

Por último, considera la Corte importante aclarar que la distinción de género hecha por el legislador estatutario, que distingue entre hombres y mujeres, es válida en tanto sirve de fundamento para garantizar la igualdad de

---

(9), Mozambique (10), Angola (11), Costa Rica (-), Argentina (12), España (14); Tanzania (15); Andorra (16); Nepal (18); Alemania (19); Macedonia (20); y Ecuador (21) tiene todos cuota para la elección popular y cuentan con niveles de participación por encima del 32%, lo cual demuestra la eficacia de este tipo de medidas. (Interparlamentary Union – IPU. (31 de enero de 2011), Women in nacional parliaments)". ….

oportunidades y de acceso al poder político para estas. Ello no significa, en modo alguno, que esa válida alternativa sea incompatible con la inclusión en la representación democrática de otras modalidades de identidad sexual, pues este mandato es corolario propio del principio de pluralismo, rector de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, el cual incorpora como mandato la inclusión de las minorías, entre ellas las de definición sexual. Por lo tanto, la distinción de género que usa el artículo 28 del Proyecto es armónica con dicha inclusión, puesto que la norma estatutaria, en varias de sus regulaciones, confiere sustento jurídico tanto a la promoción de la participación de la política de las mujeres, a través de un sistema de cuota, como a la inclusión de las mencionadas minorías, tanto en el funcionamiento y organización de las agrupaciones políticas, como en la representación democrática que éstas agencian.

Artículo 29. Candidatos de coalición.

107. Esta norma está orientada a regular el derecho de postulación de *candidatos únicos* a cargos uninominales por parte de coaliciones entre partidos y movimientos políticos con personería jurídica, entre sí, y/o con grupos significativos de ciudadanos. Así mismo, las reglas del juego que debe establecer la coalición, y el carácter vinculante del acuerdo de coalición.

El inciso primero hace referencia al derecho de postulación de candidatos para cargos uninominales por parte de coaliciones conformadas por partidos y movimientos políticos con personería jurídica, entre sí, y/o con grupos significativos de ciudadanos. Destaca que el candidato de la coalición será el único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos políticos que, aunque no participen en la coalición, decidan adherir o apoyar al candidato de coalición.

El inciso segundo prevé que en el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición, los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato único de esa coalición.

El inciso tercero establece que en el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

En cuanto a las reglas que regirán la coalición, el parágrafo primero prevé que antes de la inscripción del candidato, la coalición definirá aspectos tales como: el mecanismo mediante el cual se efectuará la designación del candidato, el programa que va a presentar, los medios de financiación de la campaña, la forma de distribución de la reposición estatal de gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente determinará el mecanismo mediante el cual formarán la terna, en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

El parágrafo segundo, establece que la suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, la prohibición para los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos de inscribir, o apoyar un candidato distinto al que fue designado por la coalición. Preceptúa que la inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

Por último, el parágrafo tercero determina *(i)* una regla sobre la designación de faltas absolutas y temporales de gobernadores o alcaldes; *(ii)* la disposición que fija determinado grupo de inhabilidades para los mismos cargos, a partir de la remisión normativa a distintos apartes de la Ley 617 de 2000; y *(iii)* una regla general que prescribe que ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política.

108. Para abordar el análisis sobre la constitucionalidad de este precepto, cabe destacar que su propósito fundamental es el de subrayar la exigencia general de presentar candidatos únicos para cargos uninominales, requisito que se extiende a los candidatos apoyados por coaliciones. En efecto, el artículo 263 de la Constitución establece que *"Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos (...)".*

Sobre el particular la jurisprudencia de esta corporación[164] ha destacado el carácter universal de esta exigencia señalando que debe entenderse que la norma constitucional que exige la presentación de listas y candidatos únicos para todos los procesos de elección popular, se aplica no sólo a los partidos y movimientos políticos, sino a todas las organizaciones a las que la Carta les concedió el derecho de postular candidatos a los cargos públicos de elección popular.

La exigencia constitucional de presentar listas y candidatos únicos, implica que los candidatos inscritos por un partido, movimiento político, grupo significativo de ciudadanos o coalición, no pueden hacer parte de más de una lista, ni presentarse a un cargo uninominal por más de una organización política. La violación de esta exigencia constitucional puede comportar válidamente sanciones como la nulidad o la revocatoria de la inscripción que no cuente con el apoyo de la coalición, tal como prevé el parágrafo segundo del artículo 29.

Esta exigencia de candidaturas únicas para cargos uninominales, aun tratándose de coaliciones, se ajusta al propósito general de las últimas reformas constitucionales en materia política que propendieron por fomentar la cohesión dentro de las organizaciones políticas y la presentación de las candidaturas que cuenten con un serio respaldo popular, sin que tal exigencia

[164] Sentencia C-1081 de 2005.

pueda ser catalogada como un obstáculo al libre ejercicio del derecho de los partidos, movimientos y grupos políticos a postular candidatos[165].

Respecto de la obligatoriedad de las decisiones de los partidos y movimientos políticos adoptadas con base en el principio de autonomía de los mismos, la Corte ha reconocido que la Constitución les confiere a estas agrupaciones la libertad organizativa interna, pero que una vez estos se ponen de acuerdo sobre la normatividad que ha de regirlos, esta se convierte en obligatoria para todos sus integrantes[166], tal como sucede en el presente caso con los pactos de coalición.

A partir de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales así establecidos para el análisis del contenido del artículo 29 de la Ley Estatutaria objeto de revisión, encuentra la Corte que su contenido es compatible con la Constitución. De una parte, encuentra la Corte que las coaliciones constituyen mecanismos estratégicos que cuentan con el aval constitucional, para ser aplicados en los procesos de escogencia de candidatos (Art. 107 C.P.), comoquiera que constituyen una expresión del libre ejercicio del derecho de participación y de postulación política.

De otra parte, la norma bajo examen reitera la exigencia constitucional de listas únicas en procesos de elección popular, en este caso para cargos uninominales provistos mediante este mecanismo, con la que se propende por garantizar mayor legitimidad a través del más amplio respaldo popular al candidato que resulte elegido en la contienda electoral.

El establecimiento de unos acuerdos básicos entre los partidos y movimientos políticos concurrentes, sobre aspectos fundamentales de la asociación estratégica establecida, constituye un desarrollo de la libertad organizativa interna de los partidos y movimientos políticos en el marco de la autonomía que les reconoce la Constitución; constituyen así mismo elementos fundamentales de los procesos democráticos, y un factor que propende por la transparencia, la objetividad y la equidad en la administración de la empresa electoral conjunta.

El carácter vinculante del acuerdo realizado entre las diferentes fuerzas políticas y/o ciudadanas coaligadas con propósitos electorales, es un predicado del principio de autonomía de los movimientos y partidos políticos, así como garantía de seriedad de este tipo de consensos estratégicos protegidos por la Constitución. En tanto que la inclusión en los formularios de inscripción de los partidos y movimientos que integran la coalición, así como la filiación política de los candidatos, protege la libertad del elector.

108.1. Ahora bien, en lo que tiene que ver con las reglas previstas en el parágrafo 3º del artículo 29 del Proyecto, encuentra la Corte que son

---

[165] Ibídem.
[166] Sentencia C-089 de 1994, ya citada.

compatibles con la Constitución. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el artículo 293 C.P. prescribe que corresponde a la ley determinar las calidades, inhabilidades, incompatibles, fecha de posesión, periodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. Por lo tanto, la regla que confiere la competencia al Presidente y al gobernador para, según el caso, proveer las faltas absolutas de los gobernadores y alcaldes, según la terna que le remita el partido o movimiento político correspondiente, es desarrollo de dicha potestad constitucional de regulación. Del mismo modo, al incorporar la actividad de postulación de las agrupaciones políticas, resulta armónica con el principio democrático representativo. En todo caso, debe resaltarse que la aplicación de ese precepto debe realizarse de manera compatible con lo previsto en los artículos 303 y 314 de la Carta, los cuales prevén reglas particulares en materia de la provisión de faltas absolutas de gobernadores y alcaldes, en aquellos eventos en que estas sucedan a más de dieciocho meses de la terminación del periodo para el que fueron elegidos. En esas circunstancias y merced la jerarquía normativa del sistema de fuentes de derecho, debe darse aplicación estricta al precepto constitucional, que exige una nueva elección.

En segundo término, debe resaltarse que la jurisprudencia constitucional ha sido consistente en afirmar que el legislador es titular de un amplio margen de configuración legislativa en materia inhabilidades, estando sujeto solo a las disposiciones previstas en la Carta sobre esta materia, como a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Al respecto, en la sentencia C-348/04, a propósito del análisis de constitucionalidad de algunas reglas de la Ley 617 de 2000 sobre inhabilidades para mandatarios regionales y locales, este Tribunal señaló lo siguiente:

> "3.2. Las inhabilidades son restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas. También han sido definidas por esta Corporación como aquellos requisitos negativos para acceder a la función pública, los cuales buscan rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad el acceso y la permanencia en el servicio público, de tal suerte que las decisiones públicas sean objetivas y tengan como resultado el adecuado cumplimiento de los fines del Estado que asegure la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo[167].
> (…)
> 3.3. <u>De acuerdo con los artículos 6º, 123 y 150 numeral 23 de la Constitución, salvo los eventos expresamente señalados por el Constituyente, corresponde a la ley determinar el régimen de calidades, inhabilidades, incompatibilidades y requisitos para desempeñar los</u>

[167] *Cfr*. Corte Constitucional. Sentencias C-380-97; C-200-01, C-1212-01.

empleos públicos. De ahí que, tal y como lo ha dicho esta Corte, el legislador dispone de una amplia discrecionalidad para establecer el régimen de inhabilidades para los servidores públicos, sin más limitaciones que las que surgen de la propia Carta Política[168]. Corresponde entonces a este órgano político "evaluar y definir el alcance de cada uno de los hechos, situaciones o actos constitutivos de inhabilidad o incompatibilidad, así como el tiempo durante el cual se extienden y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas"[169].

En ejercicio de esa facultad, el legislador tiene dos límites. De una parte, no podrá modificar las inhabilidades ya señaladas por el constituyente[170] y, en los demás asuntos, deberá hacerlo de manera razonable y proporcional, de tal suerte que no desconozca los principios, valores y derechos consagrados en la Carta Política. Según lo señaló la Corte, "el Legislador no está constitucionalmente autorizado para regular de cualquier forma los requisitos para el desempeño de la función pública, puesto que debe armonizar, de un lado, la defensa de los intereses colectivos incita en la consagración de las causales de inelegibilidad y, de otro lado, el derecho político fundamental [171] de acceder a los cargos públicos (C.P. art. 40-7). Por ello, tal y como esta Corporación lo ha manifestado en varias oportunidades[172], las condiciones de ingreso y permanencia en el servicio público deben ceñirse a los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, las cuales deberán determinarse teniendo en cuenta 'el cargo de que se trate, la condición reconocida al servidor público, las atribuciones y competencias que le hayan sido asignadas y sus respectivas responsabilidades'[173]".

Para el caso planteado, se tiene que el legislador estatutario, a través del mecanismo de remisión normativa, previó un régimen particular de inhabilidades para aquellos ciudadanos que sean encargados de los cargos de gobernador o alcalde, ante su falta absoluta. Esta opción encuadra sin dificultad en el margen de configuración normativa antes aludido. Igualmente, encuentra la Sala que una disposición de esta naturaleza es razonable, habida consideración que tiene por objeto zanjar las discusiones jurisprudenciales y doctrinales sobre la materia, en especial frente a la

---

[168] Según lo ha señalado esta Corporación, "*el Legislador tiene un margen de discrecionalidad amplio para regular las inhabilidades e incompatibilidades para acceder a la función pública, dentro de las limitaciones que la propia Carta define. Diferente es la situación del operador jurídico, quien debe interpretar estricta y restrictivamente las causales de inelegibilidad, en tanto y cuanto son excepciones legales al derecho de las personas a acceder a los cargos públicos*". Sentencia C-200-01, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[169] Sentencia C-194-95.

[170] Para la Corte Constitucional, "*el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos está previsto en la Constitución y la ley. El legislador no puede modificar los límites fijados directamente por el constituyente en cuanto existen varias razones que impiden a la ley ampliar este régimen, entre las cuales se destacan las siguientes: 1ª) La Constitución establece un sistema cerrado de inhabilidades e incompatibilidades por tratarse de restricciones al derecho fundamental de elegir y ser elegido (C.P., Art. 40); 2ª) La sujeción de la ley al principio de la supremacía de la Constitución Política, lo cual impide que el legislador consagre regulaciones que estén en contravía de la Carta o modifiquen los preceptos en ella dispuestos (C.P., art. 4º); 3ª) Los límites de los derechos fundamentales tienen que ser de interpretación restrictiva; 4ª) Cuando la propia Constitución establece un límite a un derecho fundamental y se reserva tal prerrogativa, cierra la posibilidad para que la ley, en su ámbito de competencia, pueda ser más restrictiva en esa materia. De acuerdo con el principio de la supremacía de la Constitución, la ley no está facultada para dejar sin efecto práctico un principio constitucional*". Sentencia C-540-01.

[171] Al respecto, pueden consultarse las sentencias T-181-94, T-058-97 y T-759-99

[172] Sentencias C-329-95 y C-209-00, y C-618-97.

[173] Corte Constitucional. Sentencia C-200-01.

disparidad de términos para la inhabilidades, a través de un regla homogénea, que evita inequidades entre distintas clases de cargos de representación popular. Una regla de esta naturaleza en nada se opone a la Carta Política.

Sin embargo, la Corte advierte que a pesar de la exequibilidad general de la disposición, su constitucionalidad debe ser condicionada en un aspecto interpretativo particular. En efecto, resulta en criterio de la Sala necesario excluir una interpretación extensiva contraria a la Constitución y circunscribir la norma a la inhabilidad establecida en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución para los congresistas, comoquiera que la Carta Política faculta al legislador para establecer un régimen especial de inhabilidades para los cargos de elección popular en las entidades territoriales (Arts. 299 y 312 C.P.), acorde con los derechos a la igualdad, participación y acceso a los cargos públicos, que no puede desaparecer con la adopción del parágrafo 3º del artículo 29 del Proyecto examinado. Para la Corte, el término de comparación que prescribe el inciso final del citado parágrafo no puede aplicarse de manera plena, en razón a que no todas las causales de inhabilidad establecidas en la Constitución para los congresistas se pueden predicar en general de todos los servidores públicos de elección popular, pues en su mayoría no aplican en el nivel territorial y el mandato legal no puede desconocer la facultad conferida por el constituyente al legislador para establecer distintos regímenes de inhabilidades en el acceso a cargos de elección popular distintos a los de los senadores y representantes, para quienes el constituyente consagró un estatuto especial y unas prohibiciones específicas.

Por las consideraciones expuestas la Corte declarará la exequibilidad del artículo 29 del Proyecto de Ley Estatuaria objeto de revisión, en el entendido que el régimen de inhabilidades para los servidores públicos de elección popular referido en el inciso final del parágrafo 3º, no será superior al establecido para los congresistas en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política.

Artículo 30. Periodos de inscripción.

109. Esta norma se orienta a señalar que el periodo de inscripción de candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular durará un (1) mes y se iniciará cuatro (4) meses antes de la fecha de la correspondiente votación. En los casos en que los candidatos a la Presidencia de la República sean seleccionados mediante consulta que coincida con las elecciones de Congreso, la inscripción de la correspondiente fórmula podrá realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la declaratoria de resultados de la consulta.

Para los casos de nueva elección, o de elección complementaria para el resto del periodo correspondiente a cargos y corporaciones de elección popular, se

fija un período de quince (15) días calendario para las inscripciones, contados a partir del día siguiente de la convocatoria a nuevas elecciones.

Dispone así mismo la norma que las votaciones que se realicen para elegir alcaldes, gobernadores, Presidente de la República en primera vuelta, o miembros de una corporación pública, se repetirán por una sola vez cuando el voto en blanco **obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación**. En esta hipótesis, la inscripción de candidatos para la nueva elección se realizará dentro de los diez (10) días calendario contados a partir del día siguiente a la declaratoria de resultados por la correspondiente autoridad escrutadora.

El parágrafo único de este artículo prevé que en los casos de nueva elección o de elección complementaria, la respectiva votación se hará cuarenta (40) días calendario después de la fecha de cierre de la inscripción de candidatos. Si la fecha de esta votación no correspondiere a día domingo, la misma se realizará el domingo inmediatamente siguiente.

110. Como se aprecia, el objetivo de esta norma es el de regular los períodos de inscripción de candidatos a cargos uninominales y a corporaciones públicas de elección popular, en una primera oportunidad, y en los eventos en que esté prevista una nueva elección o una elección complementaria. Establece así mismo los plazos y condiciones en que se debe efectuar la votación en los eventos de una nueva elección o elección complementaria. Reitera el postulado constitucional sobre el poder de incidencia del voto en blanco en la legitimidad de un proceso electoral, y la posibilidad de su repetición, no obstante establece como criterio para el efecto un estándar distinto al previsto en el parágrafo del artículo 258 de la Constitución, aspecto que será analizado con posterioridad.

La jurisprudencia de esta Corte ha precisado que las materias que constituyen regulación de los procesos electorales están sometidas a reserva de ley estatutaria, no sólo en lo que tiene que ver con aspectos de contenido sustancial, sino también en lo relacionado con todos aquellos parámetros o presupuestos permanentes para el ejercicio adecuado del derecho de participación por parte de los ciudadanos. Ello incluye asuntos que podrían en apariencia ser considerados potestades menores o aspectos técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral, *"como la fijación de las fechas de elecciones, el establecimiento de los términos de cierre de las inscripciones de candidatos o del registro de votantes, el diseño de las tarjetas electorales o los procedimientos de escrutinio"* [174].

Y ha indicado que forma parte de la potestad de configuración del legislador estatutario, el señalar mecanismos y plazos relacionados con las distintas etapas del proceso electoral, pues este requiere un mínimo de orden que

[174] Sentencia C-145 de 1994, ya citada.

asegure la posibilidad de organizar oportunamente todos los elementos materiales requeridos para la realización de los comicios electorales[175].

111. Ningún reparo de constitucionalidad ofrecen a la Corte las disposiciones de este artículo que se limitan a establecer períodos y plazos de inscripción de candidatos para las distintas contiendas electorales, ya sean únicas, de repetición o complementarias, como tampoco el precepto que fija el plazo y la oportunidad para la correspondiente votación. Se trata de reglas necesarias para facilitar, disciplinar y rodear de certeza los procesos electorales, tareas que como se indicó corresponden al ámbito de competencia del legislador estatutario.

En principio, tampoco ofrecería reparo de constitucionalidad la norma estatutaria (inciso 3°) que aparentemente replica el mandato constitucional (Par. 1° Art. 258) según el cual debe repetirse, por una sola vez, las votaciones que se realicen para elegir alcaldes, gobernadores, presidente de la república en primera vuelta o miembros de las corporaciones públicas cuando el voto en blanco adquiera amplias proporciones. Esta norma reconoce en el voto en blanco la manifestación de una opción política que cuenta con protección constitucional, toda vez que materializa una forma de oposición política con capacidad de invalidar un certamen y exigir su repetición.

Sin embargo, tal como lo advierte uno de los intervinientes, la norma estatutaria contempla una regulación distinta sobre la mayoría requerida para que el voto en blanco tenga poder invalidante, a la establecida en el Acto Legislativo 1º de 2009. En efecto, el parágrafo primero del artículo 258 de la Constitución modificado por el mencionado acto reformatorio, ordena que deberá, repetirse por una sola vez, la votación para elegir miembros de corporaciones públicas, gobernadores, alcaldes o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, *"cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría".* En tanto que el inciso tercero de la norma examinada dispone que la repetición de la elección para los mismos cargos deberá llevarse a cabo *"cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación".* Es claro que se trata de estándares muy distintos para la cuantificación de la mayoría que debe obtener el voto en blanco con poder invalidante. Mientras que la norma constitucional impone una mayoría absoluta, el proyecto de ley estatutaria reduce el presupuesto a una minoría simple, en clara vulneración de la norma constitucional.

Hechas estas constataciones la Corte declarará la exequibilidad del artículo 30 del Proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión, con excepción del inciso tercero que se declarará inexequible. Esta declaratoria no genera vacío normativo alguno, toda vez que el precepto excluido del orden jurídico replicaba, con el matiz hallado contrario a la Constitución, un aparte del

[175] Sentencia C-354 de 1994.

mandato contenido en el parágrafo 1° del artículo 258 de la Constitución, sobre la mayoría requeridas para conferir poder invalidante al voto en blanco.

Artículo 31. Modificación de las inscripciones.

112. Esta norma contempla los eventos excepcionales en los cuales es posible introducir modificaciones a la inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, así como los plazos, condiciones y requisitos para esa modificación.

En este orden esos eventos son: *(i)* La falta de aceptación de la candidatura o la renuncia a la misma, caso en el cual la modificación deberá efectuarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones. *(ii)* La revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, caso en el cual podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación. *(iii)* Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución[176], la muerte o incapacidad física permanente, caso en el cual podrán inscribirse nuevos candidatos hasta ocho (8) días antes de la votación. En este evento, si la fecha de la nueva inscripción no permite la modificación de la tarjeta electoral o del instrumento que se utilice para la votación, los votos consignados a favor del candidato fallecido se computarán a favor del inscrito en su reemplazo.

Finalmente dispone que la muerte deberá acreditarse con el certificado de defunción. La renuncia a la candidatura deberá presentarla el renunciante directamente o por conducto de los inscriptores, ante el funcionario electoral correspondiente.

A partir del reconocimiento del carácter dinámico de la democracia, la jurisprudencia de esta Corporación[177], ha considerado conveniente y razonable que se permita la modificación de la inscripción de listas para cargos y corporaciones de elección popular, siempre y cuando se respeten algunos criterios básicos. Es preciso *(i)* que se establezca un término para llevar a cabo la modificación; *(ii)* que se cumpla con la obligación constitucional de presentar listas y candidatos únicos; *(iii)* que se preserve el derecho a la titularidad, en el sentido que sea la misma organización política que presentó la lista que la modifique. Este Tribunal ha declarado la

---

[176] Los incisos 2° y 3° del artículo 190 de la Constitución se refiere a la falta de alguno de los dos candidatos que hubieren obtenido las más latas votaciones en las elecciones para Presidente de la República: *"En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa lo reemplazará quien hubiere obtenido la tercera votación, y así en forma sucesiva y en orden descendente.// Si la falta se produjere con antelación menor de dos semanas de la segunda vuelta, esta se aplazará por quince días"*.

[177] Sentencia C-1081 de 2005.

constitucionalidad de normas de contenido similar a las aquí examinadas, teniendo en cuenta los parámetros indicados[178].

En similar sentido, esta Corte declaró la exequibilidad de una norma que disponía la posibilidad de reemplazar a un candidato o cabeza de lista que por muerte, enfermedad síquica o física no pueda ejercer el cargo, mediante la inscripción de un nuevo candidato del mismo partido, movimiento o grupo ciudadano, inclusive hasta el día anterior a la elección, recibiendo a su favor los votos hechos por el candidato reemplazado, toda vez que este mecanismo subsidiario pretende mantener la validez de la elección y la eficacia del voto depositado por el pueblo, de forma tal que se logren integrar las corporaciones públicas sin interferencias para el Estado democrático[179]. Mediante fórmulas normativas de esta naturaleza se concilian el interés del elector y el del Estado.

El artículo que es objeto de examen no presenta reparos de constitucionalidad, toda vez que en desarrollo de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, enuncia unos eventos en los cuales razonablemente es posible admitir una modificación reglada a la inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular. Los preceptos analizados respetan así mismo los presupuestos básicos que ha establecido la jurisprudencia como necesarios para que la modificación salvaguarde los derechos del elector, los de la colectividad política postulante y los intereses del Estado de evitar traumatismos en los procesos electorales. En efecto, frente a las diferentes hipótesis excepcionales en las que se autoriza la modificación de la inscripción, se prevén unos términos; se respeta la titularidad de los postulantes, presupuesto este que se deduce del inciso final del artículo que establece que: *"La renuncia a la candidatura deberá presentarla el renunciante directamente, o por conducto de los inscriptores ante el funcionario electoral correspondiente".* Debe tratarse adicionalmente, tal como lo ha indicado la jurisprudencia de listas o candidatos únicos.

Por las consideraciones expuestas, la Corte declarará la exequibilidad integral del artículo 31 del Proyecto la Ley Estatutaria objeto de revisión.

Artículo 32. Aceptación o rechazo de inscripciones.

113. Este artículo contempla el procedimiento de verificación, por parte de la autoridad electoral, de los requisitos formales para la inscripción de los candidatos o las listas; los motivos, procedimientos y recursos aplicables a su rechazo; y las consecuencias de inscribir dos o más candidatos o listas.

Sobre el primer aspecto prevé que la autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificará el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma y, en caso de encontrar que los reúnen, aceptará la solicitud

---

[178] Ibídem.
[179] Sentencia C-1081 de 2005.

suscribiendo el formulario de inscripción en la casilla correspondiente (inciso primero).

Respecto de lo segundo, dispone que el rechazo de la solicitud de inscripción procederá *(i)* cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas; y *(ii)* cuando los candidatos hayan participado en la consulta de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que los inscribe.

En relación con el procedimiento establece que el rechazo se efectuará mediante acto motivado, contra el cual procede el recurso de apelación, de conformidad con las reglas señaladas en la presente ley.

Finalmente, señala que en caso de inscripción de dos o más candidatos o listas se tendrá como válida la primera inscripción, a menos que la segunda inscripción se realice expresamente como una modificación de la primera.

114. Observa la Corte que se trata de un precepto que establece requisitos y procedimientos en materia de inscripción, orientados a dar eficacia a la exigencia constitucional de presentar en todo proceso electoral listas y candidatos únicos (Art. 263 C.P.). En esta dirección contempla como causal de rechazo de una inscripción la participación de un candidato en la consulta de un partido, movimiento o coalición distinto al que lo inscribe, y como motivo de su invalidación la inscripción de una segunda lista o candidato.

En relación con normas de contenido similar, la jurisprudencia de esta Corte señaló que si bien se trata de regulaciones de carácter instrumental, cuyo fin es garantizar el cumplimiento de los requisitos de inscripción de los candidatos y listas, responden a un propósito constitucional como es *"la protección de la regla de la inscripción de listas únicas"*[180].

El precepto examinado responde así mismo al mandato constitucional que exige el cumplimiento de la garantía del debido proceso en las actuaciones administrativas y la sujeción de sus actos al principio de legalidad (Art. 29 C.P). En este propósito contempla la suscripción del formulario por parte de la autoridad electoral competente, prevé la motivación del acto que rechaza la solicitud de una inscripción como presupuesto de legitimidad, contempla unas causales para la decisión de rechazo y establece mecanismos de impugnación de esa determinación, ello sin perjuicio de que la solicitud se vuelva a presentar con el lleno de los requisitos necesarios, cuando ello sea posible.

Se reitera en esta oportunidad, que al igual que la organización electoral, los mecanismos y procedimientos establecidos por la Constitución y la ley para llevar a cabo las elecciones son de gran importancia para el Estado, comoquiera que además de promover la realización de los derechos de

[180] Sentencia C-1081 de 2005, ya citada.

participación política, contribuyen a rodear de legitimidad la selección de los encargados de ejercer el poder público.

De otra parte, como se ha señalado en otros acápites de la presente sentencia, esta materia encuadra dentro de la reserva de ley estatutaria, por lo tanto el Congreso se encuentra facultado para regularla.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 32 del Proyecto de Ley Estatutaria bajo revisión.

Artículo 33. Divulgación.

115. Esta disposición establece mecanismos de publicidad que debe aplicar la organización electoral, respecto de los nombres de los candidatos a cargos y corporaciones de elección popular cuyas inscripciones hubieren sido aceptadas. Así mismo, su remisión a los organismos competentes, en particular a la Procuraduría General de la Nación, para que certifiquen acerca de la posible existencia de candidatos incursos en inhabilidades.

Para el efecto prevé que, dentro de los dos (2) días calendario siguientes al vencimiento del término para la modificación de la inscripción de listas y candidatos, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral publicarán en un lugar visible de sus dependencias y en su página en Internet, la relación de candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular cuyas inscripciones fueron aceptadas.

Dentro del mismo término, las remitirá a los organismos competentes para certificar sobre las causales de inhabilidad a fin de que informen al Consejo Nacional Electoral, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recibo, acerca de la existencia de candidatos inhabilitados. En especial las remitirá a la Procuraduría General de la Nación para que, previa verificación en la base de sanciones e inhabilidades de que trata el artículo 174 del Código Disciplinario Único, publique en su página web el listado de candidatos que registren inhabilidades.

116. El principio de publicidad, ha indicado esta Corporación, se ubica en el ámbito expansivo del principio democrático participativo, y en orden a su garantía, resulta en un alto grado pertinente la aplicación de sistemas electrónicos de información[181].

La democracia, ha dicho la Corte Constitucional, "*presupone la existencia de una opinión pública libre e informada, una opinión conformada por sujetos autónomos, libres, dotados de razón y como tales titulares del derecho deber de participación, que los habilita y obliga a ejercer las funciones de control político, necesarias para garantizar el equilibrio, la juridicidad y la pertinencia de las actuaciones que emanan de las autoridades de las*

[181] Sentencia C-872 /03

diferentes Ramas del Poder Público"[182]. En tal sentido, *"el control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere no sólo una abstención por parte del Estado de censurar la información sino que demanda una acción positiva consistente en proporcionarle a los individuos los medios para que accedan a los archivos y documentos en los cuales se plasma, día a día, la actividad estatal"*[183].

La disposición que se examina está orientada a hacer efectivas diversas garantías constitucionales vinculadas al principio de democracia participativa, al debido proceso administrativo, al principio de transparencia que debe orientar el debate democrático, así como al derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político. Propende así mismo por proteger la función pública, a través del principio de publicidad, toda vez que somete al control ciudadano e institucional los nombres de quienes aspiran a ejercer el poder político, a efecto de que se establezcan posibles causas de inelegibilidad.

En efecto, la norma desarrolla la relevancia del principio de publicidad como elemento esencial del debido proceso en el ejercicio de la función administrativa, y como garantía vinculada al principio democrático y a la realización de los derechos de participación política. Satisface el derecho de los electores a conocer los nombres de los aspirantes a ejercer cargos públicos, posibilita la activación de los mecanismos de control institucional y ciudadano sobre las calidades de los aspirantes a cargos y corporaciones de elección popular, y promueve el debate democrático sobre la conformación del poder político.

Además de los mencionados propósitos generales, la norma incorpora específicos mecanismos de control institucional sobre las calidades de los candidatos inscritos, como los de requerir la certificación de la Procuraduría General de la Nación y otros entes de control sobre la eventual concurrencia en alguno o algunos de los postulados de causales de inhabilidad, propósito que desarrolla el principio de transparencia y promueve la protección de la función pública.

Por las consideraciones precedentes la Corte declarará la exequibilidad del artículo 33 del Proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión.

Capítulo II. De la campaña electoral.

Artículo 34. Definición de campaña electoral.

117. Este precepto, único dentro del capítulo denominado "De la campaña electoral", cumple con el cometido de precisar algunos conceptos relevantes en una Ley Estatutaria que adopta reglas sobre organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, y de los procesos electorales. En esta

[182] Sentencia C-802 de 2006.
[183] Ibídem

dirección, define lo que se entiende por campaña electoral, precisa los objetivos de la propaganda electoral y establece términos de oportunidad para el recaudo de contribuciones y la realización de gastos de campaña.

Este orden de ideas, indica que para efectos de la financiación y de la rendición pública de cuentas, se entiende por campaña electoral el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo.

En tanto que precisa que la propaganda electoral constituye una de las actividades principales de la campaña y cumple la función de promover masivamente los proyectos electorales sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate.

Respecto de la recaudación de contribuciones y la realización de gastos de campaña por parte de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, preceptúa que podrá efectuarse durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación. Los candidatos, por su parte, solo podrán hacerlo a partir de su inscripción.

Considera la Corte que, es competencia del legislador estatutario precisar conceptos relevantes y de uso frecuente en el ejercicio de la actividad política y electoral, especialmente cuando dichos conceptos tienen adscritas consecuencias jurídicas, como ocurre en el caso de las campañas políticas en lo que concierne a la financiación y rendición pública de cuentas. Sobre el concepto de *campaña electoral*, la jurisprudencia de esta Corte subrayó que su definición debe atender al significado usual de las palabras, pero también debe asegurar la realización tanto de la igualdad en la contienda electoral, como del principio democrático[184].

De acuerdo con la disposición bajo examen la campaña electoral constituye el marco general en el que se inscribe toda una serie de actividades ordenadas y orientadas a convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo. La propaganda electoral se inscribe en ese marco, como una de las actividades principales de la campaña, cuyo propósito es el de *promover* masivamente los proyectos electorales sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate. En este orden de ideas, la *promoción política* se concibe como una forma de propaganda electoral vinculada a un proyecto político concreto mediante la cual *"se 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*

[184] Sentencia C-1153 de 2005.

(...)", o como también lo ha precisado esta corporación *"la divulgación de la propuesta de gobierno o proyecto político del candidato"*[185].

La jurisprudencia de la Corte ha diferenciado estos conceptos en sentido similar a como lo hace el Proyecto de Ley Estatutaria, y ha destacado que en todo caso, la importancia de un desarrollo conceptual de esta naturaleza radica en que pone de presente que cualquier actividad de proselitismo político, en últimas, *"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"*[186].

Ha destacado así mismo que la exigencia de la rendición pública de cuentas de los gastos realizados en una campaña electoral es una condición necesaria para obtener claridad en el manejo de los recursos, derivada de la obligación constitucional que tienen los partidos y movimientos políticos de rendir cuentas sobre sus ingresos[187].

Por último, la jurisprudencia ha subrayado que la regulación relativa a la propaganda electoral cuenta con reserva de ley estatutaria[188].

118. La Corte no encuentra razones de inconstitucionalidad en la norma examinada, toda vez que se contrae a precisar unos conceptos de relevancia para la aplicación de la ley en su conjunto, tarea que cae dentro de la órbita de competencia del legislador estatutario. Adicionalmente, se observa que en el diseño de los conceptos de los cuales se ocupa el precepto examinado, se incorporaron precisiones efectuadas al respecto por la jurisprudencia de esta corporación, como la de incorporar en el concepto de campaña el de propaganda electoral como una de las actividades a través de las cuales se lleva a cabo aquella, y el de *promoción de un proyecto electoral* como una de las funciones primordiales de la propaganda electoral, auspiciando la idea de una presentación programática de las candidaturas.

De otra parte, no se advierte en la configuración de estas definiciones elementos que atenten contra la garantía del postulado de igualdad en la contienda electoral, o que desconozcan el principio democrático. Por el contrario, el expreso reconocimiento de la propaganda electoral como un instrumento de promoción masiva de *"proyectos electorales"* invita a una forma de hacer proselitismo político a través de la presentación programática de las candidaturas, de manera que se ofrezca a los electores alternativas

---

[185] Ibídem
[186] Ibíd.
[187] Sentencia C-1153 de 2005.
[188] Sentencia C-089 de 1994.

políticas que los conduzcan a depositar su sufragio de manera informada acerca de una determinada concepción sobre la manera correcta de conducir la acción gubernamental hacia los fines del Estado.

La regulación de las campañas políticas y de la propaganda electoral como uno de los medios para su ejecución, concurre a la realización del derecho de todo ciudadano a constituir libremente partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellos y a *"difundir sus ideas y programas"* como elemento fundamental de los derechos a la libre expresión de las ideas y a la participación política (art. 40 C.P.), dentro de un modelo de democracia participativa.

La diferenciación que el inciso final de la norma establece entre los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, y los candidatos, en lo que atañe a la oportunidad para el recaudo de contribuciones y la realización de gastos de campaña, no resulta contraria a la Constitución, toda vez que obedece a que el sistema de asignación de apoyo estatal al funcionamiento de los partidos y las campañas políticas está basada en el principio de representatividad, presupuesto que para los partidos y movimientos políticos se acredita desde el reconocimiento de personería jurídica, en tanto que para los candidatos, desde el acto de inscripción. El término de anticipación (6 meses) a la fecha de la votación, que la norma prevé para el recaudo y gasto por parte de las agrupaciones a que se refiere el precepto, forma parte de la libertad de configuración del legislador estatutario en esta materia.

Las razones expuestas resultan suficientes para declarar la exequibilidad del artículo 34 del Proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión.

Capítulo III. De la propaganda electoral y del acceso a los medios de comunicación.

Artículo 35. Propaganda electoral.

119. El inciso primero de este artículo define lo que debe entenderse por propaganda electoral, y establece al respecto que es toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.

Esta norma resulta inobjetable, comoquiera que se limita a definir uno de los medios a través de los cuales los partidos y movimientos políticos desarrollan sus campañas, promueven sus ideas, sus programas y sus candidatos, con el fin de incidir en el proceso electoral. Su formulación lleva implícito el reconocimiento de que la publicidad es un medio legítimo para difundir el pensamiento político y expresar libremente las ideas (CP Arts. 20 y 40-3), a la vez que responde al mandato constitucional que ordena a los partidos y

movimientos políticos presentar y divulgar sus programas políticos (Art. 103 C.P.).

El inciso segundo establece el límite máximo dentro del cual es posible hacer uso, antes de la votación, de la propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público. En este sentido prescribe que *"La propaganda a través de los medios de comunicación social y* ***del espacio público,*** *únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta* ***(60) días*** *anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando* ***el espacio público*** *podrá realizarse dentro de los* ***tres (3) meses*** *anteriores a la fecha de la respectiva votación".* (Se destaca).

Advierte la Corte que este inciso presenta un error de técnica legislativa, toda vez que establece dos términos distintos (60 días y 3 meses) como tiempo máximo en que es permitido usar el espacio público para hacer propaganda electoral antes de la fecha de la votación. Acudiendo a un criterio sistemático de interpretación, la Corte entiende que la intención del legislador estatutario fue la de establecer que la propaganda a través de los medios de comunicación social únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y que la que se realiza empleando el espacio público, podrá llevarse a cabo dentro de los tres (3) meses anteriores a la misma fecha.

120. La importancia creciente de los medios de comunicación social, y en menor medida del espacio público, como mecanismos de difusión de los mensajes, ideas y programas en la dinámica de las campañas políticas contemporáneas, no puede ser desconocida por el legislador estatutario. Sin embargo, para la preservación del equilibrio informativo y garantizar un proceso político equilibrado, leal y pluralista, entre las fuerzas que en él participan, se precisa de su intervención, solo en la medida en que sea necesario, para el logro de esos objetivos. La norma que se examina establece una limitación al acceso a los medios de comunicación y al espacio público para efectos de propaganda electoral, consistente en que la que se efectúe utilizando el primer medio solo podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice a través del segundo, dentro de los tres (3) meses anteriores a ese evento.

Esta limitación, a juicio de la Corte, se encuentra justificada en la medida que responde a un propósito de preservación del equilibrio informativo entre los distintos partidos o movimientos políticos, toda vez que establece un límite temporal, común a todos ellos, para la promoción de sus campañas, antes de la fecha de la votación a través de estos medios de difusión.

En efecto, teniendo en cuenta que esta disposición regula el acceso no gratuito a los medios de comunicación y al espacio público para efectos de propaganda electoral, la inexistencia de un límite temporal para hacer campaña a través de estos medios, podría conducir a que las fuerzas políticas con más capacidad económica acudieran en mayor medida a su uso, propiciando así ventajas

indebidas derivadas de factores distintos a la calidad de sus propuestas, y generando un desequilibrio fundado en razones económicas, incompatible con el pluralismo y equilibrio que debe rodear el proceso democrático.

Ahora bien, la diferencia en la extensión del ámbito temporal, más amplio (3 meses) cuando la propaganda electoral se canaliza a través del espacio público, y menor (60 días) cuando se hace utilizando los medios de comunicación social, se encuentra también objetivamente justificada en la disímil cobertura y capacidad de impacto que tiene uno y otro medio de difusión. De modo que la diversa regulación en este aspecto, se orienta así mismo a salvaguardar la equidad y el equilibrio informativo en el despliegue de la propaganda electoral. Recuerda la Corte que frente a una norma de contenido similar, aunque aludía a medios de difusión distintos, señaló:

> "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"[189].

Reiterando este criterio jurisprudencial, la Corte declarará la exequibilidad del inciso segundo del artículo 35 de la Ley Estatutaria objeto de revisión.

121. El inciso tercero del artículo 35 prescribe que en la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados.

Esta norma se contrae a establecer algunas reglas orientadas a propiciar claridad y lealtad en la identificación de los partidos, movimientos y candidatos en el diseño de los mensajes publicitarios que se emiten en el desarrollo de sus campañas electorales, mediante el uso de símbolos, emblemas y logotipos diferenciados y previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral. Una prescripción de esta naturaleza resulta compatible con las funciones de vigilancia sobre publicidad que el artículo

---

[189] Sentencia C-1153 de 2005 ya citada.

265.6 de la Constitución asigna al Consejo Nacional Electoral, a la vez que protege la equidad informativa y la formación libre de la decisión del elector.

En efecto, como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte, para preservar la equidad entre los competidores, se ha establecido derechos sobre ciertos elementos de los partidos como los *logos* o símbolos, en otras palabras, *"se reconoce un tipo de propiedad especial a los partidos y movimientos políticos sobre su nombre y símbolo, prohibiendo su uso a las demás organizaciones políticas, con el fin de que se pueda identificar plenamente a cada partido y movimiento, y el Estado pueda controlar las conductas de los partidos que lleven a la confusión del electorado"*[190].

No obstante, este precepto introduce también una limitación consistente en la prohibición de incluir o reproducir los símbolos patrios en la propaganda electoral. La jurisprudencia de esta Corte ha considerado que una medida de esta naturaleza resulta legítima, comoquiera que se orienta a proteger los valores que ellos representan, particularmente como emblemas de la unidad nacional y factores aglutinantes del sentimiento general de pertenencia a la Nación.

Se pretende con ello evitar usos indebidos de estos símbolos, como la exaltación de los valores patrios, que son comunes a todos los nacionales en cuanto representan un sentido general de pertenencia, en favor de una determinada opción política, generando confusión en el electorado.

En estos términos, ha señalado la Corte, *"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 de un voto libre y sin coacciones, al que insta el artículo 258 de la Constitución Política (...) , con el fin de que ninguna campaña saque provecho del peso simbólico de los emblemas nacionales, haciéndolo valer por encima de las virtudes de su propia campaña"*[191].

Por lo anterior, la Corte considera que dicha limitación es exequible, pues garantiza el ejercicio libre del derecho al sufragio (Art. 258 C.P.) y evita la coacción publicitaria a que él mismo pudiera someterse, mediante un uso indebido de los símbolos patrios.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte declarará exequible el artículo 35 del Proyecto de Ley Estatuaria, sometido a revisión.

<u>Artículo 36. Espacios gratuitos en radio y televisión.</u>

---

[190] Sentencia C-1153 de 2005.
[191] Sentencia C- 1153 de 2005.

122. El inciso primero de este precepto regula el derecho de los partidos y movimientos políticos, de las organizaciones sociales y de los grupos significativos de ciudadanos, que hayan inscrito candidatos, así como de los promotores del voto en blanco, a acceder gratuitamente a los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético[192], *"proporcionalmente al número de elegidos"*, para adelantar campañas a la Presidencia y al Congreso de la República. Este acceso gratuito podrá darse *"dentro de los dos meses anteriores a la fecha de toda votación y hasta 48 horas antes de la misma".*

La norma se refiere al acceso gratuito, con fines de propaganda electoral, a los medios de comunicación que hacen uso del espectro electromagnético, es decir, radio y televisión, tal como lo precisa el título del artículo.

Esta preceptiva encuentra respaldo en el artículo 111 de la Constitución, según el cual los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar, en todo tiempo, los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, conforme a la ley. Esta norma superior defiere al legislador la potestad de establecer *"los casos y la forma como los partidos y los candidatos debidamente inscritos tendrán acceso a dichos medios".*

La disposición armoniza igualmente con el carácter de bien público que el orden jurídico reconoce al espectro electromagnético, condición que lo somete a la regulación propia de su categoría, esto es, no es enajenable ni prescriptible, y está sujeto a la gestión y control del Estado (art. 75 C.P.). Como bien público, la Constitución ha dispuesto que el acceso al espectro electromagnético debe darse 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 el mismo sentido ha subrayado que *"[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).*

---

[192] La Corte ha recordado en anteriores oportunidades 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" (C-369/02) //* 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). (Estos conceptos han sido utilizados en las Sentencias C-1153 de 1005 y C-3692 de 2002).*

A pesar de las deficiencias técnicas que presenta la redacción del inciso, según el cual el acceso a los medios de comunicación que hacen uso de este bien público debe darse *"proporcionalmente al número de elegidos"*, la Corte entiende que el legislador quiso plasmar un criterio de proporcionalidad derivado de la representatividad y respaldo popular de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica a los que la Constitución reconoce esta prerrogativa. En ese orden, considera la Corte que el precepto persigue un propósito legítimo como es el de garantizar el equilibrio informativo, y el acceso en condiciones de equidad a los medios de comunicación que hacen uso de ese bien público (radio y televisión), respetando el principio democrático y de representatividad política.

Sin embargo, la condición en comento no puede comprenderse desde un punto de vista restrictivo, que excluya del acceso de espacios gratuitos en radio y televisión a aquellas agrupaciones, entre ellas los grupos promotores del voto en blanco, que carezcan de representación a través de candidatos elegidos. En ese sentido, también estas agrupaciones deben tener posibilidad de acceso a dichos mecanismos de difusión pública, solo que también están sometidas al criterio de distribución proporcional antes explicado. En otras palabras, el hecho de tener representación en cargos uninominales o corporaciones públicas es un factor que incide en la distribución de los espacios de difusión en medios de comunicación, pero no un requisito habilitante para el acceso a estos.

De otra parte, dado que el espectro electromagnético es un bien público y que su gestión está a cargo del Estado, es perfectamente admisible que el legislador, en aras de garantizar el interés colectivo, disponga la asignación gratuita y equilibrada de ciertos espacios para transmitir los programas políticos de las campañas electorales.

El límite temporal que establece la norma, en el sentido que el acceso gratuito a que refiere, solo podrá darse dentro de los 2 meses anteriores a la fecha de la votación de que se trate, y hasta 48 horas antes de la misma, constituye un desarrollo de la potestad que el artículo 111 de la Carta le asigna al legislador a efecto de que establezca *"los casos y la forma"* como los partidos, movimientos políticos y candidatos debidamente inscritos, tendrá derecho a los medios que usan el espectro electromagnético. Esta limitación no se aprecia como irrazonable o caprichosa, toda vez que, *"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*"[193]

En conclusión, la Corte encuentra legítimo que el legislador disponga de una distribución gratuita y equitativa entre los candidatos a la Presidencia y al

[193] Sentencia C-010 de 2000.

Congreso de la República, de los espacios de transmisión que usen el espectro electromagnético.

123. De conformidad con el inciso segundo, la asignación gratuita de espacios para propaganda con cobertura en las circunscripciones territoriales se efectuará por el Consejo Nacional Electoral, previo concepto del Ministerio de la Tecnología de la Información y Comunicaciones, y/o de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces.

Por su parte, el enunciado del inciso tercero establece que el Consejo Nacional Electoral, *"previo concepto de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces"*, establecerá el número, duración y franja de emisión de estos espacios y los asignará a sus destinatarios.

La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que no es contrario a la Constitución el establecimiento de una atención mancomunada de una necesidad pública, por parte de diferentes autoridades que coinciden en la prestación de un servicio, respetando con sus competencias respectivas. En este sentido ha indicado que:

> "No es 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"[194].

Sobre la distribución y coordinación de competencias del Consejo Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Televisión, en materia de distribución de espacios de televisión, recuerda la Corte que en la Sentencia C-226 de 1996, hizo las siguientes precisiones acerca de su afinidad y eventual confluencia:

> "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**

[194] Sentencia C-1153 de 2005.

> **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**"[195]. (Se destaca).

El criterio jurisprudencial aplicado en la citada providencia fue reiterado posteriormente en la sentencia C-1153 de 2005 y será adoptado como guía de la decisión que ahora se profiere.

En consecuencia, considera la Corte que en principio, no ofrece reparo de constitucionalidad la norma que establece una competencia concurrente y mancomunada entre dos órganos del Estado a los que la Constitución les asigna funciones, que aunque no idénticas sí afines, en relación con el servicio de televisión en el específico ámbito de la disposición de espacios para la propaganda política electoral.

Sin embargo, es preciso dilucidar en qué ámbitos de la norma resulta admisible condicionar la competencia específica del Consejo Nacional Electoral, al concepto de la Comisión Nacional de Televisión, o en su caso,

---

[195] Sentencia C-226 de 1996.

del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (espacios radiales), teniendo en cuenta que el artículo 265 de la Constitución asigna al Consejo Nacional Electoral la función de regular toda la actividad electoral de los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos. Y que, en sentido más específico, el numeral 9º de este precepto superior le asigna la función de reglamentar *"la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación".* No obstante que *"la dirección de la política en materia de televisión"* reposa en la Comisión Nacional de Televisión (Art. 77 C.P.).

Pues bien, es preciso recordar que la norma estipula que el Consejo Nacional Electoral, previo concepto de la Comisión Nacional de Televisión o del organismo que haga sus veces, establecerá *"el número, duración y* ***franja de emisión de estos espacios****"* y los asignará a sus destinatarios. Los dos primeros elementos (número y duración de los espacios) corresponden a la definición del nivel de participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social, asunto de política electoral que es de competencia del Consejo Nacional Electoral, en tanto que la determinación de las *"franjas de emisión de estos espacios"* es una materia propia del órgano encargado de la dirección de política en materia de televisión. En este orden de ideas, el concepto de la Comisión Nacional de Televisión o del organismo que haga sus veces, sólo podrá ser vinculante para el Consejo Nacional Electoral en lo concerniente a la definición de *"las franjas de emisión"* de los espacios que el Consejo Nacional Electoral asignará a los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos, o promuevan el voto en blanco.

Estas mismas consideraciones resultan aplicables al inciso segundo del artículo 36, en la medida que sujeta al concepto previo del Ministerio de Tecnología de la Información y/o de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, la asignación gratuita de espacios para propaganda electoral, con cobertura en las circunscripciones territoriales. Este condicionamiento general afecta la autonomía que la Constitución confiere al Consejo Nacional Electoral, para regular la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social. El concepto de la autoridad encargada de dirigir la política en materia de televisión o de radio, solo resulta vinculante en lo relacionado con la definición de las franjas de emisión de los espacios que equitativamente corresponde asignar al Consejo Nacional Electoral.

Así, la Corte condicionará la exequibilidad el inciso segundo y el enunciado del inciso tercero del artículo 36 del proyecto de ley bajo revisión, con el fin de que se entienda que el concepto de la Comisión Nacional de Televisión, el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones, y/o el organismo que haga sus veces, solo es vinculante para el Consejo Nacional Electoral en lo que concierne a la definición de las franjas de emisión de los espacios objeto de asignación.

124. El enunciado del inciso tercero del artículo 36 examinado, está complementado por una serie de reglas orientadas a regular la asignación, por parte del Consejo Nacional Electoral, de los espacios gratuitos en radio y televisión para el desarrollo de campañas electorales.

En el primer numeral, reitera la exigencia de garantizar la igualdad numérica en la asignación de los espacios gratuitos en los medios de comunicación social a los diferentes partidos, movimientos, candidatos y opciones electorales, enunciado que resulta inobjetable.

El numeral segundo, prevé que la duración de los espacios podrá ser diferente y variable teniendo en cuenta la naturaleza de la elección, previsión que resulta acorde con la cláusula constitucional que confiere al legislador la potestad de establecer *"los casos y la forma como los partidos, los movimientos políticos y los candidatos debidamente inscritos tendrán acceso"* a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético (Art. 111 C.P). La disposición establece un ámbito de discrecionalidad al Consejo Nacional Electoral que no resulta irrazonable, comoquiera que permite adecuar la administración de los espacios a criterios tales como la magnitud o pluralidad de actores en los diversos eventos electorales, lo cual promueve un criterio de proporcionalidad.

Los numerales tercero, cuarto y quinto contemplan el sorteo por franjas como mecanismo de asignación de los espacios, y precisan que debe tenerse en cuenta la audiencia o sintonía de cada franja, garantizando que se otorguen espacios en horarios de mayor sintonía o audiencia. Prescriben que ninguna campaña debe repetir espacio en la misma franja, hasta tanto no hayan tenido oportunidad de hacerlo las demás campañas, y no serán acumulables cuando no se usen. Estos preceptos tampoco ofrecen reparo de constitucionalidad, comoquiera que introducen criterios objetivos, y limitaciones razonables, para la asignación de los espacios en procura de garantizar un equilibrio informativo, y un acceso equitativo de las diferentes opciones políticas, a los medios de comunicación social.

El numeral sexto dispone que los costos de producción serán asumidos por las campañas beneficiarias de los mismos, respecto de lo cual tampoco se encuentra objeción. Tal como lo ha admitido la jurisprudencia de esta Corte frente a disposiciones de contenido similar: *"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"*[196]. Acogiendo este criterio jurisprudencial la Corte declarará la exequibilidad del aludido numeral.

[196] Sentencia C-1153 de 2005.

El numeral séptimo establece que *"[d]urante dicho lapso los espacios gratuitos otorgados a los partidos y movimientos políticos para la divulgación política institucional podrán utilizarse en las campañas electorales en las que participen, de conformidad con el reglamento que adopte el Consejo Nacional Electoral".*

En relación con este enunciado, caracterizado por su confusa redacción, entiende la Corte que hace alusión *al lapso* dentro del cual es posible acceder a espacios gratuitos en los medios de comunicación social que hacen uso del espacio electromagnético, en los términos previstos en el inciso primero del artículo 36, es decir: *"Dentro de los dos meses anteriores a la fecha de la votación y hasta cuarenta y ocho (48) horas antes de la misma*". Durante este lapso, los espacios gratuitos otorgados a los partidos y movimientos políticos, de manera permanente para programas institucionales de divulgación política,[197] podrán ser utilizados en las campañas electorales en las que participen esas organizaciones, de conformidad con el reglamento que adopte el Consejo Nacional Electoral. Clarificado así el sentido de la norma, no encuentra la Corte que presente problemas de constitucionalidad, toda vez que se orienta a potenciar las posibilidades de acceso a los medios de comunicación, en un momento en que por la inminencia del certamen electoral resulta particularmente significativo contar con canales masivos de comunicación con el electorado. El reglamento que adopte para el efecto el Consejo Nacional Electoral, según lo prevé la norma, debe garantizar que la asignación de estos espacios esté igualmente guiada por criterios objetivos y de equidad que garanticen el equilibrio informativo y el pluralismo político.

Finalmente el parágrafo del artículo 36 establece que el Estado reservará las franjas del espectro electromagnético que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo y para la publicidad a cargo de la organización electoral. El pago si a ello hubiere lugar, por la utilización de los espacios asignados al Consejo Nacional Electoral, se hará con cargos al Presupuesto General de la Nación para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias.

La Corte ha considerado que normas de esta naturaleza son compatibles con la Constitución, debido a la función social que esta asigna a los medios de comunicación (Art. 20 C.P). En virtud de ella, estos deberán ceder ante el interés general cuando los espacios sean requeridos para satisfacer el derecho de la opinión pública a ser informada sobre los programas de gobierno que los candidatos tienen para presentarles[198].

Ha indicado así mismo, que una norma que permite la reserva de estos espacios para la publicidad de la organización electoral, tampoco vulnera el derecho de expresión de las concesionarias del espectro electromagnético, toda vez que *"los medios de información son libres pero tienen*

---

[197] Artículo 25.1 de la Ley 130 de 1994.
[198] Sentencia C-1153 de 2005.

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"[199]

De otra parte, ha recordado al efecto, que la facultad general de gestión y administración del espectro está reservada al Estado, y que la finalidad que inspira las transmisiones políticas se encamina a la satisfacción del interés general.

En suma, la Corte considera que las reglas contenidas en los numerales 1 a 7 del inciso tercero del artículo 36 se ajustan a la Constitución, toda vez que se orientan a prescribir un conjunto de pautas mínimas sobre publicidad, propaganda y condiciones de acceso a los medios masivos de comunicación con esos propósitos, aspectos éstos que además de ser propios de una ley estatutaria, tienen enorme relevancia en las condiciones bajo las cuales se desarrolla el debate político. Esta consideración está además corroborada por la facultad que la Constitución confiere al Consejo Nacional Electoral para velar por el cumplimiento de las normas sobre publicidad y reglamentar la participación de los partidos y movimientos en los medios de comunicación social del Estado (CP art. 265-5 y 10).

Artículo 37. Número máximo de cuñas, avisos y vallas

125. Esta norma será declarada exequible por las mismas razones que se acaban de señalar en relación con las reglas 1 a 7 del inciso tercero del artículo 36. En efecto, participa de la misma naturaleza, toda vez que se limita a ratificar una función propia del Consejo Nacional Electoral consistente en señalar *"el número y duración de emisión en radio y televisión, el número y tamaño de avisos en publicaciones escritas y de vallas, que pueden tener en cada campaña los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos".* Tal preceptiva envuelve una reiteración de la norma constitucional que asigna al Consejo Nacional Electoral la función de *"Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado" (Art. 265.10 C.P.).*

Artículo 38. Promotores del voto en blanco y de mecanismos de participación ciudadana.

126. Establece esta norma que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y los grupos significativos de ciudadanos que promuevan el voto en blanco en las campañas para cargos o corporaciones de elección popular, podrán realizar propaganda electoral en las mismas condiciones

[199] Sentencia C-010 de 2010.

fijadas para las demás opciones a elegir respecto del mismo cargo o corporación, en la respectiva circunscripción.

Esta norma promueve dos valores importantes en el marco del sistema de democracia representativa y pluralista. De una parte, el valor que la Constitución asigna al voto en blanco como una opción válida de ejercicio de la libertad de expresión política y de disenso a través de canales institucionalizados. Esta opción de expresión electoral, goza de protección constitucional al punto que se le reconoce capacidad invalidante en el caso de elecciones para miembros de Corporaciones Públicas, Gobernador, Alcalde y primera vuelta para elección presidencial (Art. 258 Parágrafo 1). Y de otra parte, el derecho a la igualdad en la propaganda electoral y el equilibrio en el acceso a los medios de comunicación social. Al respecto la Corte ha considerado que: "*existe un vínculo entre la radiodifusión de propaganda política con el derecho fundamental a la igualdad. (...) Las emisoras deben otorgar a los partidos y movimientos políticos la posibilidad de difundir su propaganda política en condiciones de igualdad, prohíbe las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético y garantiza el pluralismo informativo y la competencia. Además, en el mundo actual, la igualdad en el acceso a los medios de comunicación y a la difusión de las ideas políticas juega un papel esencial en la definición y configuración del poder*"[200].

En virtud del derecho de igualdad, el Estado tiene el deber de intervenir cuando se presenta una afectación a dicha garantía. Por consiguiente, la Corte ha determinado que "*cuando es posible probar plenamente que un medio de comunicación está parcializado a favor de un grupo o partido político y, en razón de ello, emite el mensaje de los otros grupos y partidos de forma irregular e imperfecta, se configura una violación de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la igualdad en la participación democrática. Trasmitir una información determinada es una obligación de resultado que no puede incumplirse al amparo de aspectos meramente técnicos y, en caso de que ellos la impidan, la emisora debe compensar al afectado con otras conductas, tales como la repetición de la información, con el fin de que se restablezca la imparcialidad del medio*"[201].

No cabe duda acerca de las importantes finalidades implícitas en esta disposición, en el sentido de hacer efectiva la protección constitucional a la opción política de ejercer el voto en blanco, y fortalecer y expandir el pluralismo político y el equilibrio informativo en las campañas electorales.

Observa la Corte, sin embargo, que la norma no alude a ningún medio de divulgación en particular, se refiere a la "propaganda electoral". En consecuencia, es preciso aclarar que tratándose de propaganda electoral que se realice a través de medios de comunicación que hagan uso del espectro

---

[200] Sentencia T-059 de 1995.
[201] Ibídem

electromagnético, su regulación debe ajustarse a los contenidos del artículo 111 de la Constitución conforme al cual el derecho a utilizar estos medios reposa en cabeza de *"los partidos y movimientos políticos con personería jurídica".* Y si bien la Constitución reconoce el derecho de participación política a los grupos significativos de ciudadanos, el ejercicio de la propaganda electoral a que se refiere la norma, debe ajustarse a este precepto superior. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 38, norma que según las razones indicadas, debe interpretarse de manera armónica con lo regulado en el artículo 111 de la Constitución.

Capítulo IV. Del voto electrónico.

Artículo 39. Implementación del voto electrónico.

127. Esta norma dispone que la organización electoral implementará el voto electrónico, con la finalidad de garantizar agilidad y transparencia en las votaciones.

El sistema que se adopte deberá permitir la plena identificación del elector, ya sea con la cédula de ciudadanía, mediante la utilización de medios tecnológicos y/o sistemas de identificación biométricos. Aclara que existe una independencia entre el mecanismo de identificación que se elija, y la implementación de mecanismos de votación electrónica. Aquella no es prerrequisito o condición de esta.

Señala que la Registraduría Nacional del Estado Civil implementará, a partir de las próximas elecciones, la identificación biométrica de los electores. Igualmente iniciará el desarrollo del sistema de voto electrónico de conformidad con un plan piloto en las circunscripciones y en el porcentaje que apruebe la Comisión de que trata el artículo siguiente. La implementación del nuevo mecanismo se realizará gradualmente hasta alcanzar su pleno desarrollo dentro del término previsto por la mencionada Comisión. En ningún caso el término excederá su plena implementación más allá de las elecciones para Congreso que se realizarán en el año 2014.

Al respecto recuerda la Corte que, de acuerdo con el mandato previsto en el artículo 258 de la Constitución, corresponde al Estado velar porque el voto se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos, *"sin perjuicio del uso de medios electrónicos e informáticos",* Y agrega que *"la ley podrá implementar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos".*

Como se observa, el constituyente no optó por un mecanismo en particular para recepcionar el voto, destacó sí, que este debe ser secreto y libre de coacción, dejando abierta, de manera explícita, la posibilidad del uso de medios electrónicos e informáticos, siempre y cuando otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio del sufragio.

La jurisprudencia de esta Corporación señaló que es razonable la introducción de nuevos medios para agilizar y dar transparencia en todas las votaciones. Así mismo, recalcó que es posible que se adopten mecanismos electrónicos para ejercer el derecho al voto siempre que estén orientados a la realización plena del derecho al sufragio. Para tal efecto, el Congreso puede disponer la implementación de esos mecanismos, incluso cuando ello obliga indirectamente al Gobierno a incluir nuevos rubros en el presupuesto nacional, siempre y cuando los plazos establecidos sean razonables[202].

Sobre este particular aspecto, admitió que "*puede el Congreso, sin iniciativa del Gobierno ni el aval del ministro del ramo, establecer plazos perentorios para realizar actividades que implican gasto público, cuando están encaminadas a garantizar el libre ejercicio de un derecho fundamental o a promover el desarrollo directo de la Constitución,*"[203] toda vez que "*este elemento es especialmente relevante en el presente caso porque inscribe esta ley dentro de un desarrollo de los dos principios fundamentales que orientan toda la Constitución: el principio de estado social de derecho, que exige que los derechos no sólo sean reconocidos y respetados sino además garantizados y protegidos de tal forma que las personas puedan gozar efectivamente de ellos, y el principio de democracia participativa, cuya materialización depende de que el pueblo soberano pueda expresar su voluntad en condiciones de plena libertad e igualdad mediante el voto*"[204].

La Corte declarará la exequibilidad de esta norma, habida consideración que la posibilidad de implementar el voto electrónico está admitida de manera explícita por la Constitución, a condición de que en su ejercicio se respeten los atributos esenciales del derecho al sufragio, fundamentalmente su carácter secreto, libre de coacción, igualitario, y que suministre garantía de transparencia y efectividad.

128. El mandato de implementación de sistemas de identificación biométrica[205], dirigido a la autoridad electoral tampoco contraviene la Constitución, toda vez que se orienta a fortalecer el procedimiento electoral mediante la introducción de mecanismos que permitan mayor seguridad y fiabilidad en los sistemas de identificación de los electores, y a rodear de mayor transparencia y eficacia los procesos de votación y escrutinio. Se trata de una estrategia operativa que en abstracto no ofrece reparos de constitucionalidad, pero que en su configuración, implementación y

---

[202] Sentencia C-307 de 2004.
[203] Ibidem.
[204] Ibidem.
[205] "*La identificación biométrica es el método de verificación de la identidad de una persona, basado en características de su cuerpo o de su comportamiento. Para el efecto se pueden utilizar, por ejemplo, la huella digital, la palma de la mano, el iris del ojo, la voz, la cara en el reconocimiento facial, etc. Aunque existen múltiples mecanismos de identificación basados en este método, uno de los más utilizados es la huella digital, por su comodidad para ser capturada, y la rapidez con que es posible obtener su autenticación*". Sánchez Reillo, Raúl. Identificación biométrica. Revista Ágora, No. 19. Universidad Politécnica de Madrid. Departamento de Tecnología Fotónica. 2000.

aplicación exige la preservación de la dignidad, la autonomía y la libertad del elector.

En cuanto a los plazos, la norma prevé un sistema de implementación gradual y un límite máximo que va hasta las elecciones para Congreso de 2014, determinación que se muestra como razonable para efectos de las decisiones que habrá de adoptar el Gobierno en materia de inclusión de rubros presupuestales.

Por las anteriores consideraciones la Corte declarará la exequibilidad del artículo 39 del Proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión.

Artículo 40. Comisión Asesora.

129. El Proyecto de Ley dispone la creación de una comisión asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el proceso electoral, la cual estará integrada así:

1. El Registrador Nacional del Estado Civil o su delegado.
2. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
4. El Ministro de las Tecnologías de la Información o su delegado.
5. El Director del Departamento Administrativo Nacional de Planeación o su delegado.
6. Dos (2) magistrados del Consejo Nacional Electoral, designados por su Sala Plena.
7. Un delegado de cada Partido o Movimiento Político con personería jurídica, designado por la Presidencia o Dirección General de la Colectividad.

Por su parte, establece un parágrafo de acuerdo con la cual la Comisión será presidida por el Registrador Nacional del Estado Civil, se dará su propio reglamento, se reunirá por derecho propio cuando menos dos veces al mes, y contará con el acompañamiento técnico de entidades u organismos especializados en la materia. Añade a ello que a las sesiones de la Comisión podrán asistir servidores públicos y particulares invitados por la misma.

130. La creación, conformación y asignación de funciones a la Comisión Asesora, específicamente establecida para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información, es una decisión legislativa amparada por la cláusula general de competencia, y resulta compatible con la materia que regula el proyecto de ley estatutaria, comoquiera que responde a su propósito general de adoptar reglas para la organización de los procesos electorales. Su creación se orienta al cumplimiento de valiosos fines constitucionales dentro de un sistema de democracia participativa, como es la modernización de la organización electoral y el mejoramiento y depuración de los instrumentos a través de los cuales desarrolla sus funciones, con proyección sobre las condiciones de ejercicio del derecho al sufragio.

La función asignada al Registrador Nacional del Estado Civil, de presidir el órgano asesor, es compatible con el marco competencial que establece el artículo 266 de la Constitución que prescribe que corresponde a este funcionario ejercer *"las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones".*

En la designación de sus dignatarios se respeta el principio de autonomía del Consejo Nacional Electoral y de los partidos y movimientos Políticos con personería jurídica, en quienes reposa la potestad de seleccionar a sus delegados.

Así, la Corte declarará, en consecuencia la exequibilidad del artículo 40 del Proyecto de Ley Estatutaria, objeto de revisión.

Título IV: Disposiciones varias.

131. Las normas contempladas en el título IV del Proyecto objeto de revisión regulan aspectos diversos que tienen como denominador común el contener reglas relativas al procedimiento que debe observarse en las diferentes etapas de las votaciones, sea que estas den como resultado la elección de representantes ante corporaciones públicas o la toma de decisiones mediante mecanismos de participación directa, en los casos previstos en la Constitución y en la ley.

Así, el proyecto aborda aspectos procedimentales propios de la fase pre-electoral, tales como la conformación y depuración permanente del censo electoral (Arts. 47 y 48); la inscripción para votar dentro del territorio nacional (Art. 49) y en el exterior (Art. 50); y el empleo de los medios de comunicación durante las campañas electorales (Art. 54). También regula algunos asuntos propios de la jornada de votaciones, entre los que se encuentra la designación y facultades de los testigos electorales (Art. 45); el período durante el cual pueden sufragar los colombianos en el exterior (Art. 51); el transporte público el día de las elecciones (Art. 52); y la prohibición de contratar auxiliares o guías de información electoral (Art. 53). Por último, prevé normas aplicables una vez culminadas las votaciones, tales como los horarios y el protocolo de los escrutinios llevados a cabo por las comisiones escrutadoras (Art. 41 y 42); los escrutinios de los delegados del Consejo Nacional Electoral (Art. 43 y 44); y normas sobre la creación de la Unidad Nacional de Delitos contra los mecanismos de participación ciudadana para el control de irregularidades ocasionadas durante los comicios (Art. 46).

Atendiendo a que estas previsiones apuntan a regular aspectos de trámite electoral, considera la Corte necesario empezar por resaltar el elevado valor que adquieren las reglas relativas a los procedimientos electorales dentro del ámbito democrático delimitado en la Constitución Política, y reiterar los principios que enmarcan dichos procedimientos. Estos parámetros constituirán posteriormente el centro del análisis de constitucionalidad de cada uno de los preceptos que componen el título IV del proyecto.

Aspecto preliminar: Relevancia constitucional de las reglas de procedimiento electoral.

132. La Corte ha sido consistente en señalar que los procedimientos que median el ejercicio de la democracia en el país, no se reducen a una serie de fórmulas y reglas de tipo logístico carentes de contenido, cuyo carácter meramente instrumental las exime de valoraciones de orden constitucional. Por el contrario, para esta Corporación los procedimientos que rodean los mecanismos democráticos y el ejercicio de las libertades políticas revisten gran importancia pues de ellos depende la garantía del principio democrático, la posibilidad de tramitar de manera pacífica los conflictos y la protección de los derechos de participación política.

132.1 Desde los primeros esfuerzos doctrinales por conceptualizar la democracia se ha sostenido que las reglas procedimentales hacen parte esencial de la misma, al punto que su definición mínima podría ser la de *procedimiento formal para la adopción de decisiones colectivas.* Desde esta perspectiva, el carácter reglado constituiría la característica distintiva del modelo democrático, de la selección de los representantes del Estado que se proclamen como tales, y de sus actuaciones. No obstante, el papel de los procedimientos democráticos no se reduce al cumplimiento de la regla decisional de la mayoría, sino que involucra otros propósitos que hacen plausible sostener que las reglas de procedimiento son componentes sustanciales del modelo democrático.

Dentro de los fines que permiten destacar el aspecto sustantivo de los procedimientos dentro de un Estado democrático cabe mencionar, en primer lugar, que las formalidades democráticas tienen como fin ineludible la protección de las minorías y la oposición, mediante el otorgamiento de espacios de participación efectiva en las decisiones que los afectan. La regla de la mayoría y el principio de soberanía popular no poseen más valor que los procedimientos diseñados para permitir que estas se manifiesten[206]. Por ello, una decisión mayoritaria que no consulte los intereses de los grupos con menor representación no puede denominarse democrática. De otra parte, los procedimientos deben velar por garantizar la apertura de los espacios de participación ciudadana, de suerte que las discusiones se acerquen, en la medida de lo posible, al ideal deliberativo. Así, no es democrática aquella decisión adoptada sin ninguna discusión, o mediante un debate monopolizado por unos pocos ciudadanos que carecen de mandato representativo o de legitimidad para ejercerlo. Precisamente para evitar ese monopolio, la democracia no puede concebirse sin reglas procedimentales que garanticen la alternancia en el poder[207]. Por último, las reglas procedimentales deben garantizar que la decisión colectiva adoptada efectivamente sea representativa de la voluntad popular. Esto es, que el cumplimiento de los

[206] Ver C-141/10.
[207] C-141/10.

procedimientos confiera a las decisiones transparencia y legitimidad, así como seguridad a los ciudadanos sobre el hecho de que las decisiones adoptadas reflejan efectivamente sus intereses[208].

Al respecto, la sentencia C-141/10 recordó que para la doctrina *"[e]l procedimiento democrático no es una actividad espontánea, sino un producto de reglas. Estas reglas no son arbitrarias sino que están diseñadas para maximizar el valor epistémico de aquel proceso (...) este valor depende de varios factores, incluyendo la amplitud de la participación en la discusión entre aquellos potencialmente afectados por la decisión que se tome; la libertad de los participantes de poder expresarse a sí mismos en una deliberación; la igualdad de condiciones bajo las cuales la participación se lleva a cabo; la satisfacción del requerimiento de que las propuestas sean apropiadamente justificadas; el grado en el cual el debate es fundado en principios en lugar de consistir en una mera presentación de intereses; el evitar las mayorías congeladas; la extensión en que la mayoría apoya las decisiones; la distancia en el tiempo desde que el consenso fue alcanzado y la reversibilidad de la decisión. Las reglas del proceso democrático tratan de asegurar que estas condiciones sean alcanzadas en el máximo grado posible con el objeto de que las leyes que se sancionen resulten ser guías confiables para conducir a principios morales"*[209].

Es claro, entonces, que existe una estrecha relación entre la democracia y el respeto a las reglas formales creadas para llegar a su consecución, y que la primera no puede ser entendida sin el cumplimiento pleno de los procedimientos que la regulan.

132.2 Precisamente siguiendo esta dirección, las sentencias C-145 de 1994 y C-353 de 1994 fueron enfáticas en señalar que las reglas procedimentales que rigen las elecciones no son meros aspectos técnicos o logísticos dentro de los procesos electorales sino que hacen parte de las reglas propias del procedimiento democrático. Las reglas electorales constituyen mecanismos cuyo fin último y diseño se encaminan a garantizar la vigencia del principio democrático y participativo en el evento prototípico de cualquier Estado que se repute tal: las elecciones. Es por eso que en las mencionadas sentencias manifestó la Corte que el diseño razonable de los procedimientos electorales es indispensable para el funcionamiento adecuado de las instituciones democráticas y la legitimidad de sus gobernantes.

La sentencia C-1153 de 2005 que examinó la ley de garantías electorales para las elecciones presidenciales, señaló que un Estado que se ha comprometido a ampliar los espacios de participación directa, sin abandonar los cauces de la democracia representativa, exige *"la definición de reglas claras que permitan acceder a los canales de expresión democrática de manera efectiva*

---

[208] C-142/01.
[209] CARLOS SANTIAGO NINO, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona, Ed. Gedisa, 1996, p. 271. Citado por la sentencia C-141/10.

e igualitaria". De acuerdo con ello, *"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".* En síntesis, las reglas electorales son *"una guía para el ejercicio equitativo y transparente de la democracia representativa"*.

Junto a ello, la Corte Constitucional ha considerado que el diseño de las reglas electorales es de vital importancia para la preservación de las instituciones democráticas frente a la violencia y a la tramitación de los conflictos por vías no institucionales. Es así que en la sentencia C-145 de 1994 sostuvo la Corte: "*el respeto de las reglas electorales es entonces lo que permite que la democracia se constituya en un mecanismo por medio del cual las sociedades tramitan de manera pacífica sus conflictos y resuelven sus diferencias. (...) Por eso, como lo han mostrado múltiples analistas, los temas electorales, cuando no han sido el fruto de amplios acuerdos políticos sino instrumentos utilizados por ciertos sectores para excluir a sus oponentes, han generado recurrentes fenómenos de violencia no sólo en Colombia sino en numerosos países"*.

Se concluye de este modo que la Corte ha concebido las reglas procedimentales aplicables durante las elecciones como parte misma de los procedimientos de un Estado democrático. Las reglas electorales garantizan que las votaciones y mecanismos de participación en general den lugar a la adopción de decisiones democráticas, lo cual redunda en el mantenimiento de la institucionalidad estatal y en el desincentivo del uso de vías violentas para la tramitación de las inconformidades del individuo frente a la sociedad y frente al mismo Estado.

132.3 Por último, los procedimientos electorales hacen parte de la obligación de garantizar los derechos de participación política, entendidos estos como el conjunto complejo de libertades políticas individuales que facilita a los ciudadanos la participación en las decisiones que los afectan. De este derecho a la participación hacen parte otros derechos que se encuentran principalmente consagrados en el artículo 40 C.P, tales como la facultad de elegir y ser elegido, sufragar, tomar parte en otras formas de representación democrática, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, revocar el mandato de sus elegidos, tener iniciativa en las corporaciones públicas, y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Esta lista debe ser complementada con la cláusula general del artículo segundo C.P, de acuerdo con el cual los ciudadanos tienen derecho a participar en las decisiones que los afectan, y a ejercer la soberanía como parte del pueblo, según lo establece el artículo 3º C.P.

Frente a estos derechos el artículo 2º C.P. es claro al afirmar que hacen parte de las tareas del Estado *"garantizar"* su efectividad y, más específicamente, *"facilitar"* la participación política, y que ambas actividades constituyen sus fines esenciales. Para la Corte, estas voces implican que el Estado tiene la obligación de adelantar acciones positivas que permitan el efectivo ejercicio de la participación política. Estas consisten principalmente en fomentar el desarrollo de los órganos electorales, proveer el presupuesto necesario para el adecuado funcionamiento de la infraestructura requerida para los distintos tipos de votaciones y, por último, expedir una legislación electoral que contemple reglas de procedimiento cuya aplicación efectiva garantice que dichos órganos e infraestructura sí contribuyan a la realización de los derechos de participación política para todos los ciudadanos.

Los procedimientos electorales son indispensables para la garantía de los derechos de participación política puesto que, por ejemplo, el derecho al voto no puede ser ejercido en plenitud si no existe certeza respecto de la oportunidad y modo en que se deben realizar las votaciones, un censo electoral actualizado y depurado que garantice la igualdad y universalidad del voto, suficientes papeletas electorales, un número suficiente de mesas de votación y de jurados, etc. Así mismo, no podría realizarse el derecho a ser elegido si no contemplara la ley los cargos de elección popular y determinara sus períodos, o si no se regularan las campañas electorales y los tiempos de inscripción de candidatos, etc. Igualmente no sería viable ejercer control sobre el poder político si, por ejemplo, no existieran causales y un procedimiento claro y válido para impulsar la revocatoria del mandato.

En su artículo 258, modificado por el Acto Legislativo 1º de 2003, la Constitución indicó la obligación que tiene el Estado de velar porque el derecho al voto se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta, para lo cual ordena la implementación de diferentes mecanismos que exigen una erogación por parte del Estado, tales como el uso de tarjetones, instrumentos de identificación de candidatos, etc. con el fin de otorgar más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos. Esta conexión establecida por el constituyente entre los implementos propios de la votación y la salvaguarda de la libertad y el carácter secreto del voto revela la importancia de los procedimientos electorales para la garantía del derecho al voto, especialmente en cuanto imprime transparencia a los procesos en los que dicho derecho es ejercido.

Al respecto, vale la pena aclarar que el principio de transparencia, predicable de los procesos claros, evidentes, que se comprenden sin duda ni ambigüedad; no solo es aplicable al segundo parágrafo del artículo 258 C.P para hacer referencia al voto electrónico, sino que se extiende a todos los mecanismos en los que el derecho al sufragio se ve involucrado, comoquiera que en el primer inciso del artículo se hacen múltiples referencias al uso de medios electrónicos o informáticos para garantizar la libertad y el carácter secreto de la votación, y la expresión final de este inciso contiene una cláusula general de acuerdo con la cual *"la ley podrá implantar mecanismos*

de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos".

En la misma dirección, la Corte ha reconocido la importancia de la faceta prestacional de la participación política indicando en la sentencia C-142 de 2001 que el derecho al voto requiere de una *"adecuada, consciente y eficiente organización electoral que facilite su realización"*[210] y que uno de los elementos que comprende su núcleo esencial es el derecho *"que tienen los ciudadanos a obtener del Estado los medios logísticos e informativos para que la elección pueda llevarse a término de manera adecuada y libre"*[211]. En el mismo sentido, en la sentencia T-261 de 1998 reconoció que una elección de representantes verdaderamente democrática debe cumplir *"con una serie de requisitos, relacionados tanto con las condiciones en que se desarrollan las campañas y las elecciones, como con la manera en que vota el ciudadano".*

Los argumentos expuestos a propósito de la importancia del procedimiento electoral como garantía del derecho al voto deben extenderse a todos los derechos de participación política, especialmente en cuanto tiene que ver con el derecho a constituir movimientos y partidos políticos. En efecto, tanto el derecho al sufragio como los demás contemplados en el artículo 40 C.P. comparten el hecho de ser libertades políticas cuyo ejercicio permite la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, y comparten también la faceta prestacional de acuerdo con la cual el Estado tiene el deber de "facilitar" la participación política de sus asociados. Así las cosas, los procedimientos electorales son de central importancia para el sistema democrático en cuanto garantizan la vigencia de los derechos de participación política, puestos en cabeza de cada uno de los ciudadanos que lo integran.

132.4 De la importancia de los procedimientos electorales se desprende como consecuencia directa que el diseño de las reglas relativas a las elecciones, votaciones y demás mecanismos de participación ciudadana debe buscar precisamente el cumplimiento de esos propósitos que le confieren carácter sustantivo. Los procedimientos electorales previstos en la legislación estatutaria deben ser expresión del principio democrático, garantes de la institucionalidad estatal frente a las injerencias de formas violentas de tramitar los conflictos, y manifestación del compromiso activo del Estado frente a los derechos de participación política.

En este orden de ideas, si bien el legislador estatutario tiene un amplio margen para configurar el procedimiento electoral y sus detalles[212], solo serán ajustadas a la Constitución las reglas de procedimiento electoral que se adecuen y favorezcan la realización de la democracia y los derechos de

---

[210] C-142/01. En el mismo sentido, ver la sentencia C-224/04.
[211] Ibídem.
[212] C-353/94, C-1153/05.

participación política, en los términos planteados en la jurisprudencia de la Corte, sin desconocer por ello los demás principios y derechos constitucionales, y sin obstaculizar mediante formalismos vacuos o irrazonables la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan.

Artículo 41. Del escrutinio el día de la votación

133. El artículo 41 del Proyecto prevé las condiciones para llevar a cabo el escrutinio encomendado a las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares. Con base en esta disposición, la Registraduría Nacional del Estado Civil debe prever un local en el cual las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares se constituirán en audiencia para llevar a cabo la contabilización de votos partiendo de la información contenida en las actas de escrutinio de mesa entregadas por parte de los claveros respectivos. En cuanto al tiempo del escrutinio, la disposición contempla que el conteo debe iniciar el mismo día de la votación, a partir del momento del cierre de los comicios y debe desarrollarse hasta las doce de la noche del mismo día. Cuando no sea posible terminar el conteo en ese tiempo, la audiencia deberá continuar el día siguiente en el horario de 9 de la mañana a 9 de la noche, y así sucesivamente hasta su finalización. Por último, la norma establece que al terminar el escrutinio de la comisión, los resultados deben ser leídos en voz alta y otras personas autorizadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil deben escanear las actas de escrutinio de mesa para su publicación inmediata en la página web de la entidad. Además, el artículo dispone que debe ser entregada a los testigos electorales una copia de quienes también pueden utilizar cámaras fotográficas o de video.

133.1 Conforme a la legislación electoral vigente[213], los escrutinios a los que se refiere el artículo 41 del Proyecto se llevan a cabo luego de dos procesos previos de contabilización de votos, y preceden al escrutinio general realizado por los delegados del Consejo Nacional Electoral. Así, el primer escrutinio es realizado en las mesas de votación por los jurados de votación. Posteriormente, los claveros deben adelantar el conteo posterior de los totales de votación obtenidos por mesa. Luego, a las comisiones escrutadoras se les asigna la tarea de escrutar los votos a partir de las actas elevadas en los dos conteos anteriores, y establecer los resultados obtenidos por distrito, municipio o zona. A este escrutinio es al que se refiere el artículo. Finalmente, los votos agregados por distrito o zona son sometidos al escrutinio general de los Delegados del Consejo Nacional Electoral, cuyo conteo determina la votación nacional.

133.2 En este escenario, observa la Corte que el precepto examinado establece un plazo corto entre la finalización de las votaciones y la primera

[213] Decreto 2241 de 1986, "por el cual se adopta el código electoral". Diario Oficial No. 37.571 del 1º de agosto de 1986. Artículos 134 al 193.

publicación de los resultados parciales de las mismas. Instaura exigencias en cuanto a la publicidad de dichos resultados parciales de las votaciones, pues ordena la divulgación de la totalidad de dichas actas de escrutinio, y crea la facultad de que los testigos electorales tengan copias de las mismas. Adicionalmente, admite la utilización de diversos instrumentos tecnológicos tanto para la transmisión de los datos contenidos en las actas de escrutinio, al ordenar a las personas autorizadas por la Registraduría Nacional escanear los resultados y exigir su publicación inmediata en la página web; como para el almacenamiento de datos, al permitir que los testigos electorales tomen fotografías y videos de las mismas.

Estos tres aspectos identificados se orientan a reducir las oportunidades de manipulación y alteración de los escrutinios entre la contabilización inicial de los votos y la proclamación de los resultados finales de la votación. En efecto, se espera que entre menos tiempo transcurra entre la finalización de las elecciones y la primera proclamación oficial de los escrutinios, disminuya el riesgo de fraude o alteración del sentido de los votos emitidos a favor de un candidato o de una propuesta en particular. Ello, aunado al monitoreo de un mayor número de personas, tal como lo indica el artículo 45 del Proyecto al referirse a los testigos electorales, y la publicidad del contenido de los escrutinios de comisión a través de varios medios constituye, en principio, un diseño institucional que procura blindar el proceso electoral frente a irregularidades.

134. Así las cosas, los preceptos contenidos en este artículo se ajustan al ordenamiento constitucional, en tanto que contribuyen a la vigencia del procedimiento democrático, a través de la creación de garantías de que el proceso electoral no será alterado ni manipulado durante la etapa del escrutinio distrital, municipal o zonal. En este sentido, las normas atienden a lo previsto en el artículo 258 C.P, que exige al Estado velar por el respeto del voto. Igualmente, responden al fin constitucionalmente relevante de revestir de mayor legitimidad las decisiones resultantes en tanto reflejo de los intereses del pueblo (Art. 3º C.P). Por ende, la Corte declarará que se encuentran ajustados al ordenamiento constitucional.

Artículo 42. De las comisiones escrutadoras

135. El artículo 42 del Proyecto establece el protocolo que deben observar los miembros de las comisiones distritales, municipales y auxiliares en desarrollo del escrutinio examinado en el numeral anterior. La norma señala la hora a la que deben llegar a la sede del escrutinio quienes integran la comisión. Indica las formalidades que deben respetarse al activar la entrega de los pliegos electorales no introducidos en el arca triclave antes de empezar el escrutinio, debido a que provienen de corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales físicamente distantes del lugar dispuesto para la comisión escrutadora. Además, prevé que cuando falten por incorporarse algunos de estos pliegos electorales, el escrutinio no puede finalizar antes de que venza el mayor de

los términos de distancia fijado por el Registrador Nacional del Estado Civil para el respectivo municipio.

Se suma a ello un parágrafo en el que ordena a las comisiones escrutadoras entregar dos copias de las actas parciales de los escrutinios a un testigo electoral por partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, de suerte que pueda verificarse la coincidencia de estas con las que reposan en manos de la comisión escrutadora; y apremia a la comisión para que entregue copias del acta final.

135.1 La Corte advierte que, en cuanto tiene que ver con la primera parte de la disposición, la norma que se dirige a complementar el artículo anterior que regula los tiempos en los cuales debe iniciarse y desarrollarse el escrutinio por parte de la comisión distrital, municipal o auxiliar, estableciendo desde qué horas deben presentarse los miembros de la comisión en la mesa de conteo, y precaviendo el evento en el cual no lleguen de forma inmediata los pliegos provenientes de mesas de votación que se encuentran distantes respecto de la comisión.

Esta última previsión en nada riñe con el objetivo de brindar transparencia a los escrutinios que serán objeto de la primera publicación. Lo que hace es consultar la realidad nacional, que evidencia la existencia de corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales caracterizados por hallarse en lugares geográficos de difícil acceso o ubicados a gran distancia de las cabeceras distritales, municipales o zonales en las que se lleva a cabo el escrutinio por parte de las comisiones, pero estableciendo prescripciones expresas que evitan la exclusión de dichas votaciones del carácter reglado que inspira todo el proceso electoral, y que es la base para el ejercicio de control y vigilancia en cabeza de los ciudadanos y de la propia organización electoral. En este sentido, la Corte encuentra que el artículo establece un procedimiento que atiende razonablemente a las exigencias de facilitar la participación efectiva de los ciudadanos que votan en zonas distantes del territorio nacional y a la obligación de garantizar la transparencia de los escrutinios.

135.2 Tampoco encuentra la Corte reproche alguno sobre la constitucionalidad del parágrafo del artículo bajo examen. La restricción instituida por el legislador en cuanto a que la entrega de copias de actas parciales de escrutinio solo se hará a los testigos electorales que ejercen su función de vigilancia en virtud de su pertenencia a un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, constituye una expresión de la libertad configurativa del legislador que no contraría principios superiores ya que, en todo caso, permite que repose una copia de las actas parciales en manos de ciudadanos que tienen funciones de vigilancia electoral, y faculta a todos los testigos electorales para verificar en la jornada siguiente el contenido de las actas parciales custodiadas por la comisión escrutadora. Atiende así a la exigencia de garantizar la transparencia en los escrutinios y el respeto de los principios propios del modelo democrático.

Para finalizar, el último inciso del parágrafo del artículo 42 del Proyecto reitera en todo la obligación prescrita en el artículo 41 según la cual la Comisión Escrutadora debe entregar copia física o magnética del acta final del escrutinio y, por lo tanto, caben respecto de él las mismas consideraciones que llevaron a declarar constitucional ese aparte de la norma (*ver supra 133.2*), y que fundamentan la declaratoria de exequibilidad de la totalidad del presente artículo.

Artículo 43. De los escrutinios de los delegados del Consejo Nacional Electoral

136. En su artículo 43, el Proyecto de Ley Estatutaria aborda dos aspectos del desarrollo de los escrutinios generales adelantados por los delegados del Consejo Nacional Electoral. De un lado, indica que estos deben iniciar a las nueve de la mañana del martes siguiente a las elecciones en las capitales de departamento. De otro lado, declara que el escrutinio general debe comenzar aun cuando no se hayan recibido la totalidad de los pliegos electorales de los municipios que integran la suscripción electoral.

136.1 La revisión de este artículo impone aclarar previamente el aparente error en que incurre el segundo inciso según el cual los pliegos electorales a los que se hace alusión son los de los municipios que integran *"la suscripción electoral".* Carece de sentido hacer mención en este artículo a cualquier actividad dirigida a suscribirse, inscribirse o anotarse dentro del proceso de elecciones, comoquiera que lo que pretende el postulado normativo es delimitar el ámbito espacial al que corresponden los pliegos electorales cuya ausencia no impide el inicio del escrutinio general. En ese orden de ideas, el inciso solo adquiere significado si se entiende que el escrutinio general puede empezar aunque no se tenga la totalidad de los pliegos del municipio que integran la correspondiente *"circunscripción electoral"*. En efecto, las circunscripciones electorales son las unidades en las que se divide el país a efecto de determinar los votos emitidos por los electores que deberán tenerse en cuenta para el reparto de escaños a candidatos y partidos[214], y es con respecto a ellas que la organización electoral decide sobre la asignación de delegados que realicen el escrutinio general. De este modo, la Corte encuentra que el legislador incurrió en un *lapsus cálami* derivado de la confusión mecanográfica del término "*suscripción*" con el de *"circunscripción"* y así lo entenderá para efectos de la revisión del artículo.

136.2 Ahora bien, el artículo 43 regula dos condiciones de un escrutinio que, conforme a la legislación vigente[215], se denomina "general", y que se realiza de forma posterior al de las comisiones escrutadoras distritales, municipales o

---

[214]"Circunscripciones electorales". Tomado de: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/circunscripciones%20electorales.htm. Visitado el 25/05/11.

[215] Decreto 2241 de 1986, "por el cual se adopta el código electoral". Diario Oficial No. 37.571 del 1º de agosto de 1986. Artículos 134 al 193.

zonales. Ambos aspectos se orientan a dar inicio a los escrutinios generales en un lapso reducido luego de la finalización de las elecciones, buscando con ello reducir el ámbito posible de manipulación y alteración de los votos y de las actas de escrutinio. Como la Corte lo ha indicado, estos mecanismos atienden a propósitos relacionados con la transparencia de las votaciones y del proceso democrático. Si bien la Corte evidencia que esta norma no se ocupa de forma detallada de todo lo que atañe a los escrutinios generales, como sí lo hace en lo que tiene que ver con las comisiones escrutadoras, no percibe que las disposiciones consagradas carezcan de razonabilidad o que atenten contra algún postulado Superior. Por ende, la declarará exequible.

Artículo 44. Del horario de los escrutinios para la fórmula presidencial

137. En cuanto tiene que ver con el artículo 44, el Proyecto de Ley establece en él que los escrutinios de las votaciones para presidencia y vicepresidencia de la República tendrán el mismo horario del resto de las elecciones. La Sala no advierte argumentos que justifiquen una diferencia entre los plazos dentro de los cuales se realizan estos escrutinios, y los correspondientes a las demás elecciones para cargos de corporaciones públicas. En este sentido, puede concluirse que se trata de una previsión razonable y respetuosa del principio de igualdad, compatible con los dictados constitucionales.

Artículo 45. Testigos electorales

138. El artículo 45 del Proyecto de Ley Estatutaria se ocupa de tres aspectos: *(i)* señala quiénes pueden ser testigos electorales e incorpora a esta figura las de observadores electorales y auditores de sistemas *(ii)* enlista sus funciones, y *(iii)* fija las condiciones en las cuales el Consejo Nacional Electoral puede delegar la reglamentación y la realización del proceso de acreditación.

138.1 Las múltiples actividades y actores que regula este artículo pueden enmarcarse dentro de la figura de la observación electoral. De acuerdo con la definición doctrinal más clásica, este ejercicio consiste en la *"recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de este proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo"*[216]. En otras palabras, se trata de un examen que ciudadanos ajenos a la organización electoral realizan sobre el modo en que se lleva a cabo parte o la totalidad del proceso electoral, con el propósito de vigilar que se cumplan las prescripciones legales contenidas en la legislación electoral, y que no se cometan irregularidades dentro del proceso dando, al final del mismo, un informe sobre la transparencia del ejercicio. Los Estados han adquirido un creciente interés en institucionalizar la observación electoral, pues a través de este mecanismo de apertura a distintos tipos de veedores, se confiere

[216]International IDEA, *Code of conduct for International Observers*, Stockholm, IDEA, 1997.

publicidad y legitimidad al proceso frente a sus ciudadanos y la comunidad internacional.

El primer grupo de ciudadanos interesado en ejercer funciones de vigilancia sobre el proceso electoral es de los partidos políticos y agrupaciones que han avalado candidatos cuya elección depende de los comicios que se fiscalizan, a quienes, en estricto sentido, se les denomina como *"testigos electorales"*[217]. No solo los partidos y movimientos políticos son asociaciones que por su naturaleza tienen un conocimiento profundo de los procedimientos y la organización electoral del país, sino que son ellos quienes se verían directamente afectados si durante los comicios se cometiera un fraude electoral que favoreciera a los candidatos de los partidos y movimientos rivales. Por eso, son ellos los primeros llamados a monitorear el proceso electoral pero, de forma adicional, a intervenir cuando observen una irregularidad y a solicitar la presencia de las autoridades.

En segundo lugar se encuentran los observadores electorales propiamente dichos, que pertenecen a organizaciones no partidistas que se especializan en la observación de elecciones. Estas pueden ser de carácter internacional, cuando se trata de organizaciones no gubernamentales de orden internacional u organismos multilaterales cuyo mandato incluye el acompañamiento de los Estados para la consecución de elecciones libres y transparentes o para afianzar las transiciones hacia la democracia. Ejemplo de estas últimas son las comisiones de verificación electoral de la OEA y la ONU. Por último, dentro del mismo conjunto de observadores electorales debe mencionarse a quienes pertenecen a organizaciones no partidistas de carácter nacional, que se han profesionalizado para ejercer labores de monitoreo sobre las elecciones o sobre el sistema político electoral de un país[218]. La diferencia principal entre las dos figuras consiste en que solo la primera se basa en la afiliación a un partido o movimiento político, de suerte que para que la segunda pueda ejercer su función con imparcialidad no debe estar vinculado a ningún tipo de filiación política.

Por último, cabe mencionar que la observación electoral puede desarrollarse en múltiples grados entre los que vale la pena precisar, para efectos de la revisión del articulado, la distinción que existe entre los procesos de observación que se reducen al monitoreo de la jornada electoral y la observación electoral adelantada sobre todas las etapas que conforman el proceso electoral; y, de otro lado, la observación electoral pasiva, aquella en la que solo es posible observar el proceso, que es diferente de la observación electoral activa, en la cual se faculta no solo para recolectar información, sino para formular reclamaciones y solicitar la intervención de autoridades, y que es denominada "*fiscalización*"[219].

---

[217] Precisamente este es el término empleado por el Código Electoral en su artículo 122 y siguientes.
[218] IIDH-CAPEL. *Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina*. San José: IIDH, 2008.
[219] Nolte, Detlef. "Observación internacional". En Nohlen, et. al. (comps). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México : Fondo de Cultura Económica, 2007

138.2 Emerge con claridad para la Corte que, en lo general, la consagración de la figura de la observación electoral constituye un desarrollo de los propósitos de la Constitución, pese a que la Sala deberá entrar a examinar más adelante dos problemas jurídicos concretos que afectan la constitucionalidad del artículo. Tal como se ha reiterado ya en esta providencia, los procedimientos electorales conducen a la vigencia de la democracia representativa en el Estado en la medida en que brindan garantías para que el ciudadano pueda confiar en la legitimidad del mandato de sus representantes (Art. 3 C.P), y así lo hace en general el artículo que contempla la figura de la observación electoral debido a que busca mediante su ejercicio la transparencia de los métodos de elección y el respeto por el carácter secreto e igual del voto (Art. 258 C.P). Además, contribuye a garantizar la efectividad de otros postulados democráticos tales como el principio de igualdad predicable también de los contendientes electorales (Art. 13 y 152-f C.P), el respeto de los derechos fundamentales durante el proceso electoral y la eficacia de la implementación de tecnologías para participar en la vida política del país (Art. 258 C.P).

La Corte estima que la presencia de personas para la vigilancia de la jornada electoral que no hagan parte de la organización electoral en sí misma, refuerza los mecanismos estatales de control y vigilancia de las elecciones contemplados en la Constitución principalmente a través de los órganos que integran la organización electoral (Arts. 265 y 266 C.P). Además, la observación electoral llevada a cabo por ciudadanos nacionales constituye una concreción del artículo 40 C.P en tanto que faculta al ciudadano para verificar por sus propios medios la forma en que se ejerce el poder político en los cargos que ocupan temporal o definitivamente por quienes están encargados de la ejecución de las elecciones, y la probidad de los procedimientos de conformación de representantes ante las corporaciones públicas.

138.3 En lo particular, de una lectura del artículo a la luz de lo anterior, se deduce que la norma extiende la denominación de testigos electorales a otros observadores electorales. Aun cuando se explicó la diferencia doctrinal que existe entre unos y otros, no encuentra la Corte que ello acarree una inconstitucionalidad del precepto, toda vez que ambas figuras cumplen el mismo propósito de vigilancia que, como se indicó anteriormente, desarrolla principios de relevancia constitucional. Además, por cuanto la consecuencia de la norma es la ampliación del grupo de sujetos que pueden ejercer esta actividad a: *(i)* los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a cargos o corporaciones de elección popular; *(ii)* los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que promuevan el voto en blanco; *(iii)* las organizaciones nacionales de observación electoral reconocidas por el Consejo Nacional Electoral y, *(iv)* las organizaciones internacionales de observación electoral reconocidas por el Consejo Nacional Electoral. De suerte que esta legislación amplía el

ámbito ciudadano de control del poder político con el fin constitucionalmente imperativo de garantizar la transparencia electoral.

138.4 Ahora bien, persiste una duda en lo que concierne a si el último postulado del inciso primero según el cual *"cuando se trate de procesos a los que se han incorporado recursos tecnológicos, se podrán acreditar también auditores de sistemas"*, hace referencia a un grupo adicional de testigos electorales cuya afiliación organizativa no queda clara o si se encuentran incluidos dentro de los cuatro grupos ya mencionados. La Corte considera que la interpretación más favorable al principio democrático es la segunda, esto es, la que indica que se trata de una facultad expresa para que los partidos, movimientos y organizaciones no partidistas puedan solicitar la acreditación de auditores de sistemas dentro de sus equipos de observación. Justamente el artículo 258 C.P instituye en el ordenamiento superior el uso de medios electrónicos o informáticos y permite la implementación del *"voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones"* (Par. 2 art. 258 C.P).

En la misma dirección, el artículo 39 del Proyecto de Ley que se revisa ordena la implementación de dicho mecanismo de votación. En consecuencia, lo más razonable es que todos los equipos de testigos electorales cuenten con la posibilidad de contar con miembros que tengan conocimientos técnicos suficientes para verificar la transparencia y agilidad en los procesos de elección, de suerte que el ejercicio de observación en uso de medios de votación electrónica mantenga su vocación de eficacia.

138.5. Consideraciones de similar naturaleza caben en cuanto tiene que ver del modelo concreto elegido por el legislador estatutario, de acuerdo con el cual la observación de los testigos electorales es de tipo activo, pero se limita a la veeduría de la jornada electoral propiamente dicha. Este modelo no merece reproche alguno pues, antes que vulnerar un precepto constitucional, extiende las funciones que usualmente se restringen a los representantes de partidos y movimientos, a todos los testigos electorales.

138.6. No obstante, como se anunció, la norma presenta dos problemas jurídicos. El primero se origina en el inciso dos que, aludiendo a los testigos electorales, dispone que *"para el cumplimiento de sus funciones podrán utilizar prendas de vestir que los identifiquen según las opciones políticas que representen"*. Esta expresión admite al menos dos interpretaciones diferenciables. Una lectura estricta según la cual la identificación de las opciones políticas hace referencia exclusivamente al uso de prendas que permitan a cualquier ciudadano identificar a qué agrupación política pertenece el testigo electoral de manera general, por cuanto tienen la denominación, el color o el logo del partido o movimiento. Y otra lectura más amplia, según la cual las opciones políticas incluyen la alusión a los candidatos que está avalando el partido o movimiento pues ciertamente, en una jornada electoral, dichas agrupaciones están facultadas para solicitar la

acreditación de testigos por cuanto han presentado un candidato a las elecciones o promueven el voto en blanco.

Esta interpretación amplia es contraria a los postulados constitucionales, toda vez que la Corte ha reiterado que *"el día de las elecciones en el que los ciudadanos ejercen su derecho al sufragio y se define el rumbo democrático del país, deberán acallarse todas la voces que no sean la voz del pueblo"*[220], con el fin de garantizar el mandato del artículo 258 C.P de que el elector no se vea constreñido de ninguna forma al manifestar su decisión política. Por este motivo, en las sentencias C-089, C-145 y C-353 de 1994 se estableció con claridad que no puede ejercerse propaganda el día de las elecciones, ni de carácter electoral, es decir *"la que tiene por finalidad obtener el apoyo electoral"*[221]; ni propaganda política, que corresponde a *"la manera institucional realizan permanentemente los partidos o movimientos políticos con el fin de difundir y promover sus programas e ideas"*[222].

En ese orden de ideas, se pretende que el día de elecciones esté libre de presiones, expresas o tácitas y, en general, de toda actividad que impida la reflexión ciudadana acerca de la decisión de voto. Es por ello que la jurisprudencia constitucional ha determinado que actividades proselitistas en ese día son incompatibles con la libertad del elector, que en el caso concreto refiere a la ausencia de interferencias para la autonomía en el ejercicio del sufragio. De este modo, fórmulas como las adoptadas por el legislador estatutario, que permiten que la actividad de los testigos electorales pueda desviarse a la expresión de publicidad electoral, son inconstitucionales. Ello, por supuesto, sin perjuicio que los testigos electorales puedan portar un distintivo que los identifique como tales, el cual no puede, en modo alguno, hacer referencia al apoyo a determinada opción política o candidato, pues esto constituirían modalidades de publicidad electoral proscritas por el ordenamiento superior, según se ha señalado.

Acorde con lo anterior, la expresión en cuestión será declarada inexequible, puesto que su redacción permite que so pretexto de ejercer la legítima función de testigo electoral, se termine socavando la libertad del elector, en los términos antes señalados.

138.7. El segundo problema jurídico se presenta en el parágrafo del artículo que faculta al Consejo Nacional Electoral para delegar sus funciones de autorización de acreditaciones de los testigos electorales, y de reglamentación de las formas y procedimientos de acreditación e identificación de los testigos a *(i)* servidores públicos encargados de la organización electoral y *(ii)* partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

---

[220] C-089/94.
[221] C-353/94.
[222] Ídem.

El legislador estatutario está plenamente autorizado para atribuir al Consejo Nacional Electoral las actividades señaladas en el artículo en materia de testigos electorales puesto que, de conformidad con el artículo 265 C.P, la función principal de este órgano es la de *"ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral"* y de acuerdo con el numeral 12 del mismo precepto Superior, el Consejo atenderá también *"las demás que le confiera la ley"*.

Asimismo, en principio nada impide al legislador habilitar al Consejo Nacional Electoral para delegar estas funciones, comoquiera que así lo autoriza el artículo 209 C.P. En lo particular, esta corporación ha manifestado que, junto con la descentralización y la desconcentración, la delegación constituye una forma de organizar la estructura institucional para el ejercicio de la función administrativa[223], y ha dicho que, en concordancia con el artículo 210 C.P, es admisible que el delegante sea un particular, bien se trate de una persona natural o de una persona jurídica de naturaleza privada, o que el mandato de delegación se haga a un órgano en que concurran autoridades públicas y particulares[224]. Sin embargo, la delegación encuentra diversos límites entre los que se encuentra, por supuesto, que el objeto de la delegación, la calidad del delegante, o el acto de delegación respeten los demás principios de la función pública.

En cuanto concierne al presente examen, resalta la Corte que ni el objeto de la delegación ni el delegante pueden ser de tal naturaleza que el cumplimiento de la función desconozca el principio de imparcialidad. Sobre esta garantía, la sentencia C-073 de 2006 indicó que es *"la herramienta jurídica que preserva la neutralidad y objetividad del funcionario juzgador, evitando la existencia de cualquier tipo de preferencia, afecto o animadversión con las partes, sus representantes o apoderados[225]. En todo caso, como se expuso en la sentencia C-543 de 2005[226], la valoración de la imparcialidad no se realiza a partir de las posiciones morales, éticas o psicológicas de las autoridades públicas, sino a través de su postura intersubjetiva. Es decir, la apreciación de la imparcialidad se concreta, en un juicio exterior derivado de la interrelación del funcionario juzgador con las partes y la comunidad en general".* De esta suerte, la materia delegada y el sujeto al cual se le delega debe garantizar a los ciudadanos que en el ejercicio de la función pública serán considerados en iguales condiciones y que sus asuntos van a ser tramitados sin que pesen elementos distintos a los contemplados en la ley (Art. 13 C.P).

Llevadas estas premisas a los sujetos delegantes determinados en el precepto analizado se tiene, por un lado, que la facultad de delegación de las funciones de reglamentación de la acreditación y las autorizaciones mismas a otros funcionarios de la organización electoral se encuentra en armonía con los

---

[223] C-036/05. Ver además las sentencias C-727 de 2000, C-561 de 1999 y C-496 de 1998.
[224] C-259/08. Ver también las sentencias C-372/02, C-543/01, C-866/99 y C- 702/99.
[225] Sentencia C-093 de 2003.
[226] Ibídem.

principios de la función administrativa. Toda vez que la organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil (Art. 120 C.P) y es ella quien *"tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia"*, entiende la Corte que los servidores delegantes tienen un mandato que garantiza la imparcialidad que debe exhibir el proceso de regulación de las inscripciones de testigos y las acreditaciones mismas. Además, esa condición de imparcialidad y objetividad se acredita por el hecho que ambos organismos están sujetos a los mandatos constitucionales y legales que indican el ámbito de sus competencias y funciones.

En contraposición, se encuentran los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, quienes por sus válidos intereses en la obtención de un resultado específico en las elecciones no garantizan la imparcialidad de las funciones delegadas, contrariando con ello el artículo 209 C.P. Una agrupación política no puede ser facultada para reglamentar la forma y los procedimientos de acreditación de testigos pues, de un lado, ello abre la posibilidad de que emita una regulación que se acomode a las necesidades de sus testigos y candidatos; y, de otro lado, puede obstaculizar el libre acceso y facultades de los demás testigos electorales, así como la conformación pluralista del grupo de observadores electorales. Además, estando todos los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos en igualdad de condiciones, no se entendería como solo algunos de ellos –quienes tienen personería jurídica- podrían tener la posibilidad de autorizar cuáles testigos pueden ser acreditados. La sola probabilidad de la ocurrencia de estos eventos generaría desconfianza entre los testigos electorales, desdibujando la figura cuyo fin no es otro que dotar de legitimidad y confianza a todas las partes interesadas en el proceso electoral.

En consecuencia, la Corte declarará inexequible la expresión *"o en los partidos y movimientos políticos con personería jurídica"* contenida en el parágrafo de la norma bajo examen.

<u>Artículo 46. Unidad Nacional de Delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática</u>

139. El artículo 46 del Proyecto prevé la creación de una Unidad Nacional de Delitos contra los mecanismos de participación democrática en la Fiscalía General de la Nación.

La adición de esta nueva unidad a la estructura de la entidad se acompasa con lo dispuesto en el artículo 253 de la Carta que establece: *"la ley determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, al ingreso por carrera y retiro del servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su*

dependencia"[227]. Atendiendo a que fue precisamente el legislador estatutario quien determinó la necesidad de crear otra unidad especializada para adelantar la política criminal en materia de delitos electorales, la Corte lo declarará exequible.

Sin embargo, la norma analizada incurre en un yerro manifiesto al prever que dicha Unidad de la Fiscalía General es creada con el fin de investigar *"y sancionar"* los delitos antes mencionados. De acuerdo con el artículo 250 C.P., corresponde a la Fiscalía General de la Nación la investigación de los delitos; esto en tanto la sanción penal es una función privativa de los jueces de conocimiento. En ese sentido, la Corte declarará la inexequibilidad de la expresión *"y sancionar"* del artículo 46 del Proyecto.

Artículo 47. Censo electoral

140. Ahora bien, el artículo 47 se ocupa de la definición y conformación del censo electoral. Siguiendo la estructura de la norma, la Corte empezará por estudiar el concepto y funciones del censo electoral, con el fin de examinar si la definición dada en la disposición se ajusta a la Constitución. Luego de ello, determinará la adecuación al ordenamiento Superior de las reglas sobre su conformación.

140.1 El censo electoral puede ser definido, en el nivel más general, como una base de datos compuesta por el registro de cédulas de ciudadanos habilitados para votar, incluidas conforme a criterios legalmente determinados, que es elaborada y administrada por la organización electoral y que sirve a varios propósitos relativos a las votaciones. Además, el término hace referencia al sistema por medio del cual se elabora, emplea y actualiza dicha base de datos[228]. Dado que el censo electoral es una herramienta técnica indispensable para el buen desarrollo de un certamen electoral, se trata de una figura regulada dentro de la legislación sobre la materia. Y, tal como se ha resaltado a lo largo de esta sentencia, ese carácter procedimental de la figura la vincula de forma directa con la garantía del derecho al voto y la legitimidad de los elegidos mediante el proceso electoral. De allí deriva su importancia desde la perspectiva constitucional y, de manera más general, para la eficacia del principio democrático representativo.

El censo electoral ha sido instituido para garantizar los principios que caracterizan el sufragio en las sociedades modernas, especialmente aquellos de acuerdo con los cuales el voto debe ser universal e igual. En cuanto a la universalidad, el sistema de inscripción y actualización del censo debe garantizar que todos los ciudadanos habilitados para ello, sin discriminación

---

[227] Sobre la facultad del legislador para modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación, ver las sentencias C-873/03, C-517/02 y C-775/01, entre otras.

[228] Sobre la definición de censo electoral ver León-Roesch, Marta. "Los sistemas de registros de electores en América Latina". En Nohlen, et. al. (comps). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México : Fondo de Cultura Económica, 2007.

alguna, puedan ejercer su derecho al sufragio[229]. El grado de rigidez en cuanto a los mecanismos de inscripción en el censo, constituye entonces una alerta sobre la posibilidad de que un segmento minoritario de la población, termine impedido para votar por razones geográficas, económicas, étnicas, de género, etc., y, con ello, se desconozca el carácter universal del voto. Adicionalmente, el censo electoral debe garantizar la igualdad en la votación, de suerte que el voto depositado por cada ciudadano tenga, sin discriminaciones, *"el mismo valor numérico para efectos de la distribución de curules o cargos en disputa"*[230]. De este modo, los mecanismos de actualización y depuración del censo, así como los que atañen a su administración, deben asegurar que en las elecciones se materialice la idea según la cual "una persona, un voto".

Teniendo en cuenta este propósito último que encuentra asidero en el artículo 258 C.P., en la sentencia C-1121 de 2004 la Corte desarrolló los diversos fines prácticos a los que sirve el censo electoral, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera: *(i)* registra a los *"ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, que pueden válidamente sufragar en un determinado certamen democrático"*; *(ii) "permite dar cabal cumplimiento a los mandatos constitucionales que consagran un umbral mínimo de participación ciudadana para efectos de darle viabilidad a los mecanismos de participación directa cuya regulación así lo establezca"*; *(iii) "le permite al Estado controlar, planear, organizar, y desarrollar no solo los certámenes electorales sino igualmente los mecanismos de participación"*; y *(iv) "permite sectorizar las votaciones de acuerdo con las corporaciones públicas y las curules que deban ser ocupadas por lo candidatos a la respectiva elección"*. Conforme a ello, la Corte dejó claro que en Colombia solo se ha contemplado la conformación de un censo electoral que sirve tanto para las elecciones de representantes como para los demás mecanismos de participación electoral, cuya administración corresponde a las instituciones que conforman la organización electoral.

Siguiendo lo establecido por el pleno de la Corte Constitucional en sentencia C-1121 de 2004, *"lo relevante constitucionalmente del Censo Electoral es que debe apuntar al otorgamiento de plenas garantías para que el certamen democrático se ajuste a lo dispuesto en la Constitución; y por lo tanto, le corresponde imprimirle eficacia, publicidad, transparencia y seguridad a la reforma adoptada vía referendo. // El principio de publicidad, constituye una garantía del principio democrático, en la medida que asegura que todas las fuerzas políticas de la nación, y la ciudadanía en general, esto es, promotores y opositores a la propuesta de reforma constitucional, conozcan con antelación a la realización del certamen democrático la cifra exacta que conforma el censo nacional electoral, y por lo tanto tengan unas reglas claras antes del certamen democrático (…) // Y respecto del principio de eficacia, apunta a que la organización electoral cuente de manera razonable*

[229] Así lo señaló la Corte en la sentencia T-261/98.
[230] Ídem.

con unos datos ciertos y precisos para adelantar el procedimiento de votación del mecanismo de participación y finalmente pueda determinar la validez y aprobación de la reforma respectiva".

En síntesis, el censo electoral debe establecer un balance entre la necesidad de ser lo suficientemente seguro y transparente para salvaguardar la integridad de las elecciones, lo cual responde al objetivo constitucionalmente relevante de dotar de legitimidad a los certámenes electorales, conforme lo ordena el artículo 3 C.P; y, al mismo tiempo, el deber constitucional de garantizar que las formalidades y aspectos técnicos de la base de datos no terminen por desconocer las características que rodean el derecho al voto.

140.2 De acuerdo con los dos primeros incisos del Proyecto el censo electoral es: *(i)* el registro general de cédulas de ciudadanía de los ciudadanos habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho al sufragio en elecciones y mecanismos de participación ciudadana; *(ii)* el instrumento que determina el número de electores requerido para la validez de los actos y votaciones de los mecanismos de participación ciudadana que exigen un umbral determinado; y *(iii)* el instrumento técnico que le permite a la organización electoral planear, organizar, ejecutar y controlar los certámenes electorales y los mecanismos de participación ciudadana.
140.3 Un contraste entre el contenido semántico de las definiciones contenidas en el Proyecto y las descritas en la jurisprudencia de la Corte evidencia la compatibilidad de ellas con los fines constitucionalmente protegidos mediante la figura del censo electoral, en los términos especificados previamente. En efecto, lo único que hace el legislador estatutario en estos dos primeros incisos del artículo 47 es hacer expresos los propósitos para los cuales ha sido empleado el censo electoral en Colombia. Por esta vía, resalta la importancia de este instrumento para el buen funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía (Art 3 C.P) y sus derechos de participación política (Art. 40 C.P).

140.4 Nótese que la armonía existente entre lo previsto en los dos primeros incisos del artículo 47 del Proyecto de Ley y la Constitución, no se deriva del hecho de que se considere que el censo electoral sea un instrumento cuya naturaleza técnica y estadística en nada puedan afectar principios, derechos y valores de orden constitucional. Contrario a lo señalado por el Procurador y por un ciudadano interviniente al respecto, la Sala insiste en que, contrario a ser una simple herramienta técnica, la manera como se diseñen los procedimientos electorales guarda una estrecha relación con la vigencia del principio democrático y, en consecuencia, que las razones que informan el uso del censo electoral deben corresponder eficazmente al propósito de salvaguardar el contenido del derecho al voto. Esta es la razón por la cual debe la Corte analizar si el tercer inciso del artículo y sus numerales, relativos a la formación del censo electoral, se ajustan a los parámetros Superiores mencionados.

140.5 El tercer inciso del artículo 47 del Proyecto determina que el censo electoral se forma con:

> *"1) Las cédulas de los ciudadanos que hayan sufragado en las últimas elecciones o en el último mecanismo de participación popular de carácter nacional, departamental o municipal, según el caso.*
>
> *2) Las cédulas de ciudadanía que hayan sido expedidas por primera vez con posterioridad al certamen electoral o mecanismo de participación ciudadana previsto en el numeral anterior.*
>
> *3) Las cédulas de los ciudadanos que no figuren en el censo electoral por no reunir los requisitos citados y pidan ser inscritos en él antes de la nueva votación".*

140.6 Tal como fue planteado por el legislador estatutario, el artículo 47 del Proyecto modifica de forma sustancial el sistema electoral actual. El artículo 76 del Decreto 2241 de 1986, modificado por el artículo 7 de la Ley 6 de 1990, que constituye la legislación electoral vigente, establece que *"permanecerán en el censo electoral del sitio respectivo, las cédulas que integraban el censo de 1988, y las que con posterioridad allí se expidan o se inscriban, mientras no sean canceladas o se inscriban en otro lugar"*. De la lectura de esta norma, se infiere que el censo electoral está compuesto de forma permanente y automática por todas las cédulas expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil mientras no sean canceladas o inscritas en otra circunscripción y, adicionalmente, por las cédulas cuya inscripción se solicite de forma expresa.

En cambio, el artículo 47 del Proyecto de Ley introduce una reforma de acuerdo con la cual no todas las cédulas expedidas conforman el censo electoral de manera automática, sino que solo lo hacen aquellas que fueron expedidas con posterioridad a las últimas elecciones y las cédulas de los ciudadanos que sufragaron en los últimos certámenes electorales o mecanismos de participación ciudadana. Así, quienes no sufragaron en las últimas elecciones o en el último mecanismo de participación popular de carácter nacional, departamental o municipal, según el caso, deben solicitar su inscripción antes de la nueva votación. De lo contrario, no harán parte del censo electoral y no podrán sufragar durante la respectiva jornada electoral.

140.7 Pues bien, para la Corte es evidente que este cambio de disposición se restringe a señalar los criterios de conformación del censo electoral, es decir, se ocupa de determinar qué personas reúnen los requisitos para ser considerados como electores. No puede comprenderse, como lo sostienen varios de los intervinientes como una norma relativa a la actualización del censo, pues no hace referencia al procedimiento por medio del cual se pueden introducir cambios en los datos del inscrito, como ocurre con las normas relativas a la inscripción por cambio de residencia. En ese sentido, la

disposición analizada responde, como se demostrará más adelante, a finalidades diferentes.

Tampoco puede concluirse fundadamente que se encarga de los criterios de depuración del censo, como lo indicaron varios de los intervinientes, toda vez que tanto la doctrina como la jurisprudencia de esta Corte han restringido dicho término a los procedimientos que conciernen a la aplicación de las causales de exclusión para votar, legal y taxativamente establecidas, y aplicables a ciudadanos previamente inscritos[231]. Así, la sentencia C-1121 de 2004 manifiesta que *"por su propia naturaleza, el censo electoral lejos de ser permanente crece y se renueva día a día con la expedición e inscripción de cédulas de ciudadanía. Pero también decrece y se depura constantemente con la cancelación de las mismas por las circunstancias previamente determinadas por el legislador"*. Ello también explica por qué es el artículo 48 y no el artículo bajo estudio el que lleva como título *"depuración permanente del censo electoral"* y dispone que la organización electoral debe contar anticipadamente, con datos ciertos y actuales para el desarrollo de los comicios y de los mecanismos de participación ciudadana.

La Corte considera necesario enfatizar este aspecto. De la lectura de la norma analizada no se prevé ningún mecanismo para depurar el censo electoral, puesto que no se encuentra regulación alguna que tenga como propósito excluir de esa base de información las cédulas de los ciudadanos fallecidos o inhabilitados para el ejercicio del derecho al voto. En contrario, lo que se fija es una medida discrecional de exclusión, consistente en limitar la pertenencia al censo a partir de las situaciones allí reguladas. Por lo tanto, el análisis de constitucionalidad debe centrarse en la decisión acerca de la exequibilidad de dicha medida.

Entonces, sin duda alguna, la norma que se estudia se dirige a determinar quiénes son los ciudadanos habilitados para votar en el certamen democrático para el cual se empleará el censo electoral. Al tenor del inciso estudiado ellos son: *(i)* los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones o en el último mecanismo de participación popular; *(ii)* los ciudadanos cuya cédula fue expedida por primera vez luego de las últimas elecciones o en el último mecanismo de participación popular, y *(iii)* los ciudadanos que, a pesar de no encontrarse en los dos primeros eventos, piden ser inscritos en el censo electoral antes de la nueva votación. Así las cosas, es evidente para la Corte que la norma excluye del censo electoral y, por tanto, de la lista de ciudadanos considerados habilitados para votar, de forma expresa y como regla general, a los ciudadanos que no sufragaron en las últimas elecciones o en el último mecanismo de participación popular. Esta regla se exceptúa cuando dichos ciudadanos piden ser inscritos nuevamente.

Por último, para esta Sala, dado que del tenor literal de la norma no se desprende ninguna condición temporal para su aplicación, debe entenderse

[231] Cfr. León-Roesch, Marta. Op.cit.

que los criterios para la conformación del censo electoral, que excluye a quienes no sufragaron en las últimas elecciones o mecanismo de participación popular, deben ser empleados antes de la realización de toda votación, en tanto que ellas requieren el censo electoral. De acuerdo con esto, considera la Corte que no es posible acoger la solicitud de un grupo de intervinientes de interpretar la norma en el sentido de declarar que las últimas elecciones o mecanismo de participación popular se refieren a las celebradas en el último año. Esto implicaría usurpar la competencia del legislador para señalar, sin asidero alguno en normas superiores, que el censo debe conformarse anualmente, o que deben tenerse en cuenta las elecciones del año anterior a la conformación del censo, sentidos que no son atribuibles lógicamente a la norma, de acuerdo con su redacción original.

140.8 Dilucidado el alcance de la norma, el análisis que debe adelantar la Sala se ciñe a determinar si la medida que establece como regla general la exclusión del censo electoral de quienes no sufragaron en las últimas elecciones o en el último mecanismo de participación popular celebrado, así como su regla exceptiva, se ajustan a las claras exigencias que en materia del derecho al voto ha establecido la Constitución en su texto. Sobre el particular, la Sala evidencia la presencia de al menos tres problemas constitucionales.

141. El primer problema está relacionado con el desconocimiento de la universalidad del derecho al voto a consecuencia de la medida examinada. Por su carácter universal, votar es una facultad atribuida a todas las personas, independientemente de cualquier otra consideración, y sin exigencias adicionales a las requeridas para ser ciudadano en ejercicio. En el momento histórico de su proclamación, este principio tuvo como propósito específico eliminar cualquier barrera relativa al sexo, raza, ingresos y propiedades, adscripción étnica, religión u orientación política como argumento para excluir a un ciudadano del derecho al voto. No obstante, estos criterios deben complementarse hoy con otros factores de exclusión del derecho al voto que constituyen nuevas formas de discriminación tal como son la migración y la pobreza[232].

Los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad en virtud de su ratificación por el Estado colombiano, consagran como uno de sus principios fundamentales el derecho al voto universal. Es así como la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada por Colombia mediante la ley 16 de 1972, dispone en su artículo 23:

> *"Artículo 23. Derechos políticos.*
>
> *1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*

---

[232] Cfr. Ver también López Pintor, Rafael y Gratschew María. "Voter Registration and Inclusive Democracy: Analyzing Registration Practices Worldwide". En *Voter Turnout since 1945: a global report*. IDEA. 2002. pag 24.

> *a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
>
> *b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (...)"*[233] (subrayas fuera del texto).

Igualmente, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, establece que:

> *"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*
>
> *a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
>
> *b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (...)"*[234]. (subrayas fuera del texto).

En plena concordancia con ello, la Constitución Nacional consagra de forma decidida este principio al proclamar en su artículo 40 que *"todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político".* (subrayas fuera del texto).

El derecho al voto se adquiere como consecuencia misma de la ciudadanía y, por ello, su ejercicio depende solamente del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución para el efecto. Específicamente en nuestro ordenamiento, el artículo 99 C.P establece que *"la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio (...)"*, y el artículo 98 C.P indica que esta calidad se ejerce a partir de los 18 años, mientras la ley no decida otra edad. Así, y en razón del carácter universal del derecho, resulta inaceptable desde el punto de vista constitucional que se establezcan barreras legislativas, técnicas, logísticas o de cualquier otro tipo que desconozcan a cualquier persona o grupo de población el derecho al voto por razón distinta a la de no ostentar la calidad de ciudadano colombiano en ejercicio.

141.1. Si bien la Corte reconoce que la inscripción en el censo electoral no es constitutiva de la titularidad del derecho al voto, lo cierto es que estar incluido o no en él condiciona de manera definitiva el efectivo ejercicio del derecho al sufragio ya que, como se definió previamente, éste constituye la base de datos que registra los ciudadanos *"habilitados por la Constitución y*

---

[233] Aprobada por Colombia mediante ley 16 de 1972.
[234] Aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

la ley para ejercer el derecho de sufragio". Así, pese a que se tenga la calidad de ciudadano en ejercicio, no será posible participar en una jornada electoral ni en cualquier otro mecanismo de participación democrática si al enfrentarse a la organización electoral la cédula no se encuentra inscrita en el censo electoral. En este evento, para la Sala es evidente que el derecho al voto para un grupo de ciudadanos –quienes no sufragaron en los certámenes electorales pasados y no solicitaron de nuevo su inscripción- se hace materialmente nugatorio.

141.2. La norma bajo examen retira del censo a un grupo de ciudadanos, basándose en el único argumento de que no ejercieron el derecho al voto en ciertos certámenes anteriores, bien sea en votaciones para elección de representantes o en mecanismos de participación popular. El efecto ineludible de este acto producido por la norma es que la organización electoral declare que ese grupo de ciudadanos no se encuentra habilitado para votar, es decir, que no puede ejercer libremente su derecho fundamental al voto. Sin embargo, la inhabilitación deriva solamente del hecho de no haber votado previamente. Esta causal no encuadra dentro de las dos únicas causales constitucionalmente válidas para no votar que son, carecer de ciudadanía o no poder ejercerla en virtud de las causales legales de exclusión establecidas en la ley, las cuales a su vez, obedecen o a la calidad del sujeto, cuando se trata de un miembro de la fuerza pública, o a la aplicación de una sanción penal. Por tanto, se trata de una razón injustificada.

Así, resulta evidente para la Corte que la medida impone una inhabilitación general para sufragar que se traduce en la imposibilidad del ejercicio del derecho, sin que exista un argumento válido que lo sustente. Por esta vía se desconoce abiertamente el carácter universal del sufragio imponiendo una condición al ejercicio del derecho que no tiene asidero alguno en la Constitución: haber votado en pasadas elecciones. Para la Corte, si de acuerdo con el principio de universalidad del voto nadie puede ser excluido de la habilitación para ejercer el derecho por no haberlo ejercido activamente, menos puede ser excluido del censo electoral por esta razón.

Una exclusión basada en el ejercicio activo del voto en oportunidades anteriores, comparte con condiciones de antaño para sufragar, tales como la propiedad de ciertos bienes o la ostentación de determinados grados de educación, el hecho de que no guardan ninguna relación con la capacidad de ejercer la facultad que reside en las personas de decidir sobre las decisiones que lo afectan, por el solo hecho de pertenecer al Estado. Dado que las normas relativas al censo electoral tienen como propósito último la garantía del derecho al voto, asiste razón a los intervinientes que afirman que el establecimiento de reglas cuyo efecto material es el de restringir la posibilidad de ejercer el derecho al sufragio de los ciudadanos desnaturaliza la definición misma del censo electoral. En otras palabras, la norma analizada configura una nueva hipótesis de voto censitario, figura superada por todo modelo constitucional democrático liberal desde el siglo anterior,

por mostrarse abiertamente contraria al principio de democracia representativa.

141.3. En segundo lugar, la Corte encuentra que además de constituir una limitación al carácter universal del voto, la medida involucra la consagración de consecuencias jurídicas negativas a conductas a las que de ningún modo pueden asignársele este tipo de resultados.

Es innegable para la Corte que la norma que se examina impone una consecuencia jurídica negativa expresa a la conducta de abstenerse de votar, que consiste en la exclusión de la conformación del censo electoral, a la que se añade la carga adicional consistente en la inscripción voluntaria para ser reincorporado al censo. Así se deriva de una lectura sistemática del Proyecto de Ley que señala, en el artículo 49, que *"la inscripción para votar se llevará a cabo automáticamente al momento de la expedición de la cédula de ciudadanía"* y, de la misma norma bajo examen que en el numeral segundo señala que el censo se conformará con *"las cédulas de ciudadanía que hayan sido expedidas por primera vez con posterioridad al certamen electoral o mecanismo de participación ciudadana previsto en el numeral anterior".* De acuerdo con las dos disposiciones, todos los ciudadanos habilitados para votar son inscritos automáticamente en el censo electoral. Sin embargo, quienes no ejercen efectivamente este derecho, son excluidos de la conformación del censo electoral que servirá como base para los siguientes comicios, y deben incurrir en los costos de acudir de nuevo ante la organización electoral para solicitar su inclusión. Además, esto ocurrirá cada vez que se lleven a cabo elecciones, o cualquier mecanismo de participación popular de carácter nacional, departamental o municipal. De esta suerte, a quienes no sufraguen en una oportunidad determinada se les niega la permanencia automática en el censo electoral, pese a que esta es la regla general del mecanismo planteado por el propio legislador estatutario.

Las consecuencias descritas son a todas luces inconstitucionales, como quiera que ni la Constitución ni las leyes que integran actualmente el bloque de constitucionalidad prevén consecuencias negativas para quienes se abstienen de votar. Por el contrario, la Corte ha sido enfática en señalar que la abstención en los mecanismos de participación ciudadana es una manifestación política que genera consecuencias jurídicas y, por tanto, está amparada por la Constitución. Desde la sentencia C-551 de 2003, que examinó la constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, que convocaba a un referendo constitucional, señaló que *"al establecer como requisito de aprobación de un referendo un umbral mínimo de participación global, en vez de un porcentaje mínimo de votos favorables, la Constitución no sólo confirió eficacia jurídica a la abstención sino que la convirtió en una estrategia legítima para oponerse, en ciertos contextos, a la aprobación de una determinada reforma constitucional por medio de referendo. No sería entonces razonable suponer que si la Carta le confiere efectos jurídicos a la abstención, de otro lado la propia Carta considere que esa alternativa política no amerita protección constitucional en este tipo de votaciones. La*

Corte concluye entonces que en los referendos constitucionales, la abstención es una opción política legítima, que se encuentra reconocida por el Estado, y por ello no puede ser discriminada".

No obstante, de la cita precedente no puede derivarse la conclusión sugerida por uno de los intervinientes, según el cual la Corte sólo ha reconocido la eficacia jurídica de la abstención en los referendos constitucionales. Esta corporación ha manifestado en otras oportunidades que la abstención goza de protección constitucional en todos los mecanismos de participación ciudadana que exijan un número mínimo de votos previo a la comprobación del sentido de la decisión mayoritaria. Así lo señala la sentencia C-041 de 2004: *"la abstención en el caso de los demás mecanismos de participación que se materializan por medio del voto, al igual que sucede con el referendo constitucional aprobatorios, es protegida constitucionalmente. De esta forma, la Sala reconoce que para el caso del referendo, plebiscito, la revocatoria del mandato y consulta popular, la abstención, además de tener eficacia jurídica, es una estrategia legítima de oposición y por ende no le está permitido al legislador establecer estímulos para las personas que mediante el voto participan en estos eventos democráticos no electorales".*

Queda claro entonces que la abstención en los mecanismos de participación ciudadana expresados a través del voto está protegida por la Constitución en tanto que les concede una eficacia jurídica específica. Esto trae como consecuencia que los ciudadanos pueden decidir abstenerse de votar en un mecanismo de participación con el fin de manifestarse políticamente en contra de la iniciativa que se debate. Pero, además de ello, implica que le esté vedado al legislador promover medidas que atribuyan a la abstención una carga semántica negativa, o que generen efectos sancionatorios o discriminatorios. En otros términos, la abstención es un fenómeno jurídico al cual la Constitución le confiere unos efectos particulares y específicos, como se ha explicado en esta sección. Por ende, es incompatible con la Carta Política una medida legislativa como la estudiada, la cual impide materialmente que se perfeccionen esos efectos, a través de fórmulas artificiales de conformación del censo que, según se ha señalado, desconocen abiertamente el carácter universal del derecho político al sufragio.

Por su parte, tampoco puede imponérseles las consecuencias jurídicas prescritas en los numerales 1 y 3 del tercer inciso del artículo 47 del Proyecto, a los ciudadanos que se abstienen de participar en las elecciones de representantes en cargos uninominales y corporaciones públicas. La Corte ha reconocido, desde sus primeros fallos, que es deseable que las personas participen en las elecciones propias del carácter representativo del modelo democrático implementado, comoquiera que depende de ello la legitimidad de estos y el ejercicio de la soberanía del pueblo. Sin embargo, ha señalado que, en tanto que el Artículo 258 C.P ha establecido que el voto debe ejercerse libre de cualquier coacción, no puede el legislador estatutario prever la existencia de consecuencias jurídicas sancionatorias o discriminatorias para aquellos que no votan. En efecto, en la sentencia C-224 de 2004 se

estableció que la votación *"no es exigible jurídicamente a través de acciones reprochables. Su incumplimiento no puede generar la producción de consecuencias jurídicas sancionatorias o discriminatorias"*. Atendiendo a estas consideraciones, no es constitucionalmente admisible consagrar consecuencias negativas para las personas que se abstengan de votar en certámenes electorales propiamente dichos.

141.4. En cualquier caso, toda vez que el Proyecto de Ley examinado contempla la conformación de un solo instrumento de registro para el sufragio por medio del cual se eligen representantes y para las votaciones que tienen lugar en razón de iniciativas propias de otros mecanismos de participación popular. Esto suscita una relación inescindible que trae como consecuencia lógica que si no son aceptables desde el punto de vista constitucional las reglas de conformación del censo para mecanismos de participación ciudadana, necesariamente devienen en inconstitucionales las reglas que contienen los criterios para la conformación del censo electoral en las elecciones de representantes.

141.5. Algunos de los intervinientes sostienen que el voto no constituye un derecho absoluto y por eso admite limitaciones aceptables desde el punto de vista constitucional, siempre que no se encuentre que ellas son desproporcionados o irrazonables. En este caso, la medida que ordena conformar el censo electoral con las personas que, habiéndose abstenido de sufragar en los últimos comicios y no estando en el supuesto de que su cédula haya sido expedida por primera vez, soliciten su inscripción en el censo electoral (No. 3 Inciso tercero Art. 47 del Proyecto). Esta disposición es considerada como una carga mínima que se deriva del hecho de que el voto es un deber, y que es equivalente a la carga de inscribirse cuando ocurre un cambio de residencia en Colombia, o a la carga de inscribirse en el censo electoral, tal como ocurre en otros países. Por eso, de acuerdo con un grupo de intervinientes, debería ser declarada exequible.

Para resolver este problema jurídico planteado, estima la Corte que es preciso someter a un juicio de razonabilidad la restricción del derecho al voto consistente en tener que solicitar la inscripción de la cédula dentro del censo electoral, cuando quiera que haya sido excluido de su conformación por no haber sufragado en anteriores ocasiones y no ser de aquellos a quienes les ha sido expedida la cédula por primera vez antes de las elecciones. Para someter la medida a dicho tamiz, debe tenerse en cuenta lo sostenido por la Corte, en el sentido de que ningún estamento del Estado puede restringir los derechos fundamentales sino cuando se trata de una medida estrictamente necesaria y útil para alcanzar una finalidad constitucionalmente imperiosa, y cuando el beneficio en términos constitucionales es superior al costo que la restricción apareja. De lo contrario, esta medida carece de fundamento constitucional y, por lo tanto, debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

Según quedó enunciado, *(i)* no puede afirmarse que la restricción impuesta tiene como fin tener el censo depurado, de modo tal que la razón para

restringir el número de personas inscritas en el censo se limita a que ello permitiría racionalizar los gastos y recursos de la organización electoral durante las elecciones. Para la Corte, en un escenario de recursos limitados, que exige al Estado garantizar de forma integral los derechos de todos los ciudadanos, la racionalización del gasto constituye un fin constitucionalmente imperioso. *(ii)* También encuentra la Sala que la medida objeto de examen es idónea, en tanto que efectivamente la reducción del número de votantes implica una disminución en los requerimientos logísticos, en tanto que se necesitarán menos mesas de votación, papeletas, jurados, cubículos, etc. De este modo, una medida como la planteada conduciría efectivamente a disminuir el presupuesto de los certámenes electorales.

Sin embargo, *(iii)* la exigencia de inscripción cuando se ha excluido a un ciudadano del censo electoral por no sufragar, pudiendo hacerlo, no es necesaria, ya que existen otros medios menos lesivos del derecho al voto que presentan una eficacia similar para alcanzar el fin propuesto. Entre ellos, deben contarse las medidas de depuración del censo electoral, que precisamente el legislador estatutario ordene en el artículo 48 del Proyecto, las cuales permiten reducir también el número de votantes que es tomado en cuenta para adoptar decisiones respecto del gasto estimado en las elecciones; la implementación definitiva del voto electrónico y de métodos biométricos de identificación del elector, que suponen –al menos a mediano plazo- la utilización de menos recursos físicos dentro de las elecciones; y la adopción de medidas que fomenten la participación activa de la ciudadanía, de suerte tal que se promueva el uso pleno de los recursos públicos empleados en las elecciones. Adicionalmente, *(iv)* encuentra la Corte que se trata de una restricción desproporcionada del derecho al voto en estricto sentido, pues exige a los ciudadanos la elevada carga de acudir a la organización electoral cada vez que no puedan sufragar en cualquiera de los certámenes electorales que se llevan a cabo para racionalizar el gasto público en elecciones, al tiempo que ello significa la posibilidad de que el Estado desconozca casi que de manera absoluta la titularidad para el ejercicio del derecho al voto, y le suspenda injustificadamente de su derecho hasta tanto no acuda el ciudadano a solicitar su restauración. El carácter desproporcionado de la medida se refuerza para escenarios propios como el colombiano, donde tanto las condiciones de marginalidad de un sector significativo su población, sumado a las presiones de grupos armados ilegales, hacen que muchos ciudadanos estén sometidos a innegables barreras y dificultades para la inscripción ordenada por el legislador estatutario. Esto es más evidente cuando, como lo prescribe la norma analizada, esa inscripción se exige cada vez que se ha dejado de participar en cualquier certamen electoral, sean estas elecciones de representantes, o cualquiera de los demás mecanismos de participación ciudadana, so pena de verse marginado en el ejercicio del derecho al voto universal y libre.

141.6 Tampoco es de recibo el argumento basado en la experiencia comparada de países que tienen un sistema voluntario de conformación del censo electoral. Es cierto que en países tales como Bolivia, Brasil, México,

Chile, Guatemala, Nicaragua y Uruguay la inscripción en el censo electoral no es automática, pero estas experiencias plantean regulaciones diferentes a las planteadas en la norma bajo examen[235]. Primero, en estos países, no existe un procedimiento inicial de inscripción automática como el que está contemplado en el presente proyecto. Ninguna cédula de ciudadanía está inscrita desde su expedición dentro del padrón electoral. Segundo, ello implica que todos los ciudadanos, sin distinción alguna, deben acudir ante la organización electoral una vez han adquirido los requisitos para ejercer los derechos políticos y solicitar la inscripción en el censo o padrón electoral. Por último, lo que resulta especialmente importante para este estudio, en ninguno de los países que carecen de un procedimiento automático de conformación del censo, se contempla la exclusión del registro por no ejercer activamente el derecho al voto. En este sentido, ninguno contempla una limitación equivalente a la propuesta por el legislador estatutario.

Antes bien, lo que revelan es que asiste razón a los intervinientes cuando señalan que el procedimiento de conformación del censo electoral previsto en la norma desconoce el artículo 13 de la Constitución, pues establece un trato diferenciado entre quienes votan y quienes se abstienen de hacerlo, en tanto que los primeros son incluidos de forma automática al censo y los segundos deben solicitar su inscripción. No obstante, no es preciso entrar a establecer si este trato es injustificado en la medida en que se ha señalado que la consecuencia para los abstencionistas es la exclusión plena del censo electoral hasta nueva inscripción, y hemos explicado que esta limitación restringe el derecho al voto al punto de hacerlo nugatorio. Dado que ninguna diferenciación puede dar lugar a que un grupo de personas se vean desprovistas de un derecho fundamental de carácter universal, como lo es el derecho al voto, es imperativo concluir que el trato señalado en la normatividad para los abstencionistas es discriminatorio y, por lo tanto, inaceptable desde el punto de vista constitucional.

141.7. El análisis planteado demuestra que la regla estatutaria de delimitación del censo electoral, restringe desproporcionadamente el derecho al sufragio universal y libre, impide la eficacia de las normas constitucionales que confieren efectos jurídicos a la abstención y es innecesaria para el logro de fines constitucionales valiosos o admisibles. En ese sentido, a partir de los argumentos expuestos anteriormente, la Corte declarará inexequible la totalidad del inciso tercero del artículo 47 del Proyecto de Ley Estatutaria.

Artículo 48. Depuración permanente del censo electoral

142. El artículo 48 del Proyecto de Ley se ocupa de la obligación de depurar el censo electoral. Al efecto, el inciso primero establece que este proceso obedece a los principios de publicidad y eficacia del censo electoral, lo cuales exigen contar con la debida anticipación con datos ciertos y actuales. En el inciso segundo y sus numerales establece las causales de depuración de las

[235] Cfr. León-Roesch, Marta. Op. Cit.

cédulas, y el parágrafo de la norma contempla un plazo máximo para adelantar dicho procedimiento.

142.1 El primer inciso de la norma se encuentra ajustado plenamente a la Constitución, comoquiera que plasma los principios constitucionales a los que debe atender el censo electoral, en los mismos términos planteados por la Corte en la sentencia C-1121 de 2004, de acuerdo con la cual "*lo relevante constitucionalmente del Censo Electoral es que debe apuntar al otorgamiento de plenas garantías para que el certamen democrático se ajuste a lo dispuesto en la Constitución; y por lo tanto, le corresponde imprimirle eficacia, publicidad, transparencia y seguridad a la reforma adoptada vía referendo"*. El censo electoral es eficaz en tanto que cuente con datos ciertos y precisos respecto de quiénes pueden participar en las elecciones, y permita determinar con seguridad la validez y aprobación de las medidas sometidas a votación en un mecanismo de participación electoral. Bajo esta perspectiva, adquiere pleno sentido establecer que el procedimiento de depuración del censo puede garantizar su eficacia y publicidad.

142.2 En cuanto tiene que ver con los numerales que contemplan los criterios de acuerdo con los cuales debe ser permanentemente depurado el censo electoral, encuentra la Corte que se trata de causales que obedecen a eventos en los cuales la misma Constitución ha establecido expresamente que no puede ejercerse el derecho al voto. En primer lugar, la norma exige excluir del censo las cédulas *"pertenecientes a ciudadanos que se encuentren en situación de servicio activo a la Fuerza Pública"*. Dado que esta causal repite lo prescrito por el artículo 219 C.P según el cual *"los miembros de la fuerza pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos"*, la Corte no encuentra reproche constitucional alguno respecto de ella.

142.3 El numeral dos, que ordena depurar en el censo las cédulas *"pertenecientes a ciudadanos inhabilitados para el ejercicio de derechos y funciones públicas en virtud de sanción disciplinaria en firme o de sentencia penal ejecutoriada"*, guarda armonía con el artículo 98 Superior que establece que el ejercicio de la ciudadanía y, por tanto del derecho al voto, *"se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley"*. La Constitución facultó así al legislador para consagrar como pena frente a una conducta antijurídica propia del régimen disciplinario o penal, la suspensión para el ejercicio del derecho al voto y, es claro que el mecanismo para garantizar que esta sanción se cumpla, aun contra la voluntad del sancionado, es que la organización electoral impida que este sufrague tanto en las elecciones como en los mecanismos de participación ciudadana. No obstante, debe dejarse claro que esta interdicción solamente dura por el tiempo de la sanción, determinado por el juez penal o disciplinario, y cuando la sentencia está en firme o ejecutoriada. De este modo, luego del plazo establecido el ciudadano puede ser rehabilitado para

votar y, por tanto, ser incluido de nuevo en el censo electoral. Por lo tanto, este numeral se encuentra acorde en todo con la Constitución.

142.4 El tercer numeral establece como causal de depuración de las cédulas el fallecimiento del titular del documento de identidad. La Corte considera que la consagración de esta causal deriva de que el derecho a votar es un atributo subjetivo que comparte con los derechos de la personalidad el hecho de ser intransmisible, indisponible, irrenunciable e inexpropiable, lo cual significa que desaparece en el momento en el que se extingue la vida de la persona y, por tanto, se hace imposible su ejercicio. Por lo demás, es claro que no excluir del censo electoral a los nacionales fallecidos abre la posibilidad de que otras personas hagan uso indebido de los documentos de identificación y cometan de este modo fraudes electorales. En este sentido, la medida planteada en este numeral se acompasa con el principio de eficiencia, en tanto que permite contar con datos ciertos respecto de quiénes son los ciudadanos habilitados para votar.

142.5 El numeral cuarto indica que deben depurarse las cédulas de ciudadanía múltiples. Para la Corte, esta disposición adquiere sentido en cuanto se entienda que hace referencia al evento en que un ciudadano posee más de un documento de identificación que le permitiría sufragar más de una ocasión. Una situación de este tipo desconoce innegablemente el principio de igualdad en el derecho al voto, y resta transparencia a las elecciones. En este sentido, considera la Corte que un mecanismo tendiente a evitar su ocurrencia se ajusta a la Constitución. No obstante, la eliminación de todas las cédulas pertenecientes a un mismo sujeto es una decisión administrativa que puede terminar desconociendo de forma absoluta el derecho al voto del ciudadano, sin que se haya determinado si es su responsabilidad la múltiple cedulación, lo cual contraría el artículo 40 y el artículo 29 Superior. Atendiendo a ello, la Corte considera que la exequibilidad de ese artículo no es incompatible con la necesidad que la restricción del derecho al voto del ciudadano con múltiple cedulación dependa de que se haya proferido una decisión penal ejecutoriada que determine su responsabilidad penal. Hasta tanto, es evidente que la organización electoral debe garantizar que el ciudadano que se encuentre en este evento podrá depositar un voto, y solamente un voto, en el certamen electoral para el cual se está depurando el censo electoral.

142.6 En quinto lugar, se ordena depurar las cédulas expedidas a menores de edad. Esta previsión es razonable en la medida en que el artículo 98 C.P restringe el ejercicio de la ciudadanía al cumplimiento de los dieciocho años, edad que se considera determina la mayoría de edad de una persona. Toda vez que la cédula de ciudadanía es el documento establecido en la legislación como medio para, entre otras cosas, acreditar las calidades que aseguran la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia[236], es claro que quienes no han cumplido con este requisito no deben tener una cédula de ciudadanía. Sin embargo, en caso de

[236] C-511 de 1999.

que la organización electoral haya expedido erróneamente una cédula a quien no cumple los requisitos para tenerla, la importancia de garantizar que en las elecciones solo sufraguen quienes se encuentran habilitados para ello, exige que el censo electoral sea depurado eliminando las cédulas de los menores de edad.

142.7 Adicionalmente, exige el numeral sexto del artículo bajo estudio excluir del censo electoral las cédulas de ciudadanía expedidas a extranjeros que no tengan carta de naturaleza. La exigencia deriva del vínculo establecido por la Constitución entre la ciudadanía, como condición que aparece como prerrequisito para el ejercicio de los derechos políticos contemplados en el artículo 40 C.P, y la nacionalidad. En efecto, conforme al artículo 100 C.P *"los derechos políticos se reservan a los nacionales"*. Por ende, es entendible que la norma prescriba que solo los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización pueden tener una cédula de ciudadanía que los habilite para hacer parte del censo electoral, ya que al tenor del artículo 96 Superior, solo ellos hacen parte del grupo de nacionales colombianos. En este sentido, la norma se ajusta a la Constitución.

No obstante, el mismo artículo 100 C.P dispone que *"la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital"*. De acuerdo con esta norma, el legislador expidió la Ley 1070 de 2006, declarada exequible conforme a la sentencia C-238 de 2006, en la cual reguló el derecho de los extranjeros no naturalizados que pueden votar en las elecciones de orden local cuando cumplen determinados requisitos de residencia, presentando la cédula de extranjería de residente. En este sentido, debe quedar claro que las cédulas a las que hace referencia el artículo objeto de estudio son las cédulas que acreditan la ciudadanía colombiana y no aquellas que le sirven a los extranjeros no naturalizados para participar en las decisiones locales conforme a ley, pues ellas sí deben hacer parte del censo electoral respectivo.

142.8 En último lugar, el numeral séptimo del Artículo 48 del proyecto de Ley estatutaria ordena la exclusión de las cédulas correspondientes *"a casos de falsa identidad o suplantación"*. La Corte considera que esta es una cláusula razonable, en el entendido de que pretende blindar el censo electoral frente a prácticas corruptas que atenten contra la transparencia del instrumento y la legitimidad de las elecciones en particular. No obstante, dado que estas situaciones configuran prácticas antijurídicas que traen como consecuencia la exclusión del censo electoral, es preciso que se garantice a quienes sean sujetos de ella el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, aplicable en todo a las actuaciones administrativas. Por esta razón, la Corte condicionará la exequibilidad del artículo a que se entienda que la organización electoral solo puede depurar el censo excluyendo de él a los ciudadanos que hayan sido encontrados responsables de haber incurrido en las conductas de falsa identidad o suplantación, en los términos que dichas conductas se encuentren tipificadas en el Código Penal Colombiano, conforme a una sentencia penal ejecutoriada.

142.9 Para finalizar, el parágrafo establece que el censo electoral debe estar depurado dos meses antes de la celebración de cada certamen electoral o mecanismo de participación ciudadana. Esta medida constituye un instrumento idóneo para el mejor desarrollo de la mecánica electoral y atiende al principio de publicidad, de acuerdo con el cual la organización electoral debe dar a conocer con antelación los datos sobre el número de ciudadanos habilitados para votar de forma tal que todos los participantes tengan las reglas claras antes de que se lleve a cabo el certamen democrático. En este sentido, la Corte no encuentra tachas de inconstitucionalidad en él.

Artículo 49. Inscripción para votar

143. El artículo 49 del Proyecto de Ley Estatutaria fija el procedimiento de inscripción y actualización del censo electoral. En cuanto lo primero, dispone que la inscripción en el censo electoral sea automática, y ocurra al momento de la expedición de la cédula de ciudadanía. En cuanto a la actualización, indica que corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil establecer los mecanismos de publicidad y logística necesarios para actualizar la información por zonificación en caso de que el ciudadano cambie de lugar de domicilio o residencia. Además, prevé que este proceso de actualización se llevará a cabo dentro del año anterior al respectivo proceso electoral y se cerrará dos meses antes de que este se lleve a cabo.

143.1 La Corte no encuentra que la presente disposición desconozca ninguna norma de orden constitucional. Esta norma establece que el procedimiento de inscripción en el padrón electoral de todos los ciudadanos es automático, decisión que se encuentra justificada dentro del ámbito discrecional del legislador estatutario, quien puede precisar el procedimiento electoral del país, siempre y cuando con ello no desconozca el derecho al voto, ni establezca un trato discriminatorio para ejercer el derecho.

Además, indica que corresponde a los ciudadanos acudir ante la organización electoral para actualizar los datos, en caso de que ocurra un cambio de domicilio o residencia, aspecto que se encuentra en armonía con el artículo 316 C.P de acuerdo con el cual *"en las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio"*. Esto es así, en tanto que son quienes residen en una determinada circunscripción electoral los directamente interesados en las decisiones que se adopten en ella. Esta disposición también atiende al fin constitucionalmente valioso que consiste en que la organización electoral cuente con la información suficiente que le permita disponer de la infraestructura necesaria en cada zona del país, de acuerdo con el número de votantes inscritos en ella.

Para finalizar, es razonable que el legislador determine el plazo dentro del cual se llevará a cabo el proceso de actualización, debido a que ello permite a la organización electoral y a la ciudadanía saber de cuánto tiempo disponen para solicitar la actualización de la residencia dentro del censo electoral, y la

ciudadanía en general puede contar con datos ciertos y precisos respecto de la situación de los votantes en el país, con antelación suficiente a la realización del certamen democrático. En razón de lo anterior, la Corte declarará exequible esta disposición.

Sin embargo, la Corte considera necesario hacer una claridad en relación con las dificultades de tránsito normativo que generaría la norma analizada. En efecto, según la redacción del artículo 49 del Proyecto, es claro que cuando la iniciativa de la referencia entre en vigencia, una vez se notifique la presente sentencia y el texto definitivo sea remitido por las cámaras al Presidente de la República para sanción, el término para que la Registraduría Nacional del Estado Civil adelante la actualización de la información por zonificación, ya habrá empezado a correr respecto de las elecciones regionales que se celebrarán en octubre del presente año. En ese orden de ideas, advierte la Sala que resulta necesario que la organización electoral, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, determine las reglas particulares de transición, destinadas a regular la aplicabilidad del precepto estatutario en dicha jornada electoral o en aquellas subsiguientes en donde el término señalado pueda cumplirse en su totalidad.

Artículo 50. Inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior

144. El artículo 50 del Proyecto contempla el procedimiento de inscripción para que los ciudadanos colombianos en el exterior puedan ejercer el derecho al voto. Al respecto señala que la posibilidad de inscribirse debe estar abierta hasta dos meses anteriores a las elecciones de cualquier cargo de elección popular. Además, indica que estas inscripciones deben llevarse a cabo en las sedes consulares habilitadas, las cuales tienen el deber de hacer la publicidad necesaria para asegurar que la comunidad tiene pleno conocimiento de los periodos de inscripción. Por último, la norma prevé un parágrafo que indica que deberán incluirse los días sábados, domingos y festivos del último mes previo al cierre de la respectiva inscripción.

144.1 En la sentencia C-145 de 1994, la Corte declaró que son titulares de los derechos de participación política todos los ciudadanos colombianos y que, en este sentido, desconoce el derecho a la igualdad una disposición que establezca condiciones discriminatorias que limiten el ejercicio del sufragio a quienes residan en el exterior, *"cuando la Constitución por el contrario, establece el derecho como tal en favor de todos los ciudadanos colombianos, sin hacer distinciones en cuanto al lugar de su residencia"*.

En la misma dirección, en la sentencia C-307 de 2004 la Corte recordó que *"[d]e manera expresa, el artículo 171 de la Constitución señala que los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República, y el artículo 176 Superior dispone que la ley podrá establecer una 'circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el*

exterior'". A ello, debe añadirse que el artículo 2 C.P establece entre los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política, económica, administrativa y cultural de la nación.

144.2 Conforme a lo anterior, aparece como evidente que el procedimiento que examina responde de manera puntual al objetivo constitucional de facilitar que los ciudadanos que viven en el exterior puedan participar en las decisiones de orden nacional o que correspondan a la circunscripción especial creada para el segmento de población al que pertenecen. No obstante, el artículo dispone que la inscripción debe estar abierta hasta los dos meses anteriores a la fecha de la respectiva elección correspondiente *"a cualquier cargo de elección popular"*. Esta cláusula desconoce que los nacionales que residen en el exterior también son titulares del derecho a participar en los demás mecanismos de elección popular que pueda ejercerse mediante el derecho al voto en la medida en que el artículo 40 Superior estableció que *"todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control de poder político"* y que *"para hacer efectivo este derecho puede. (...) 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática"* (subrayas fuera del texto). Igualmente, la misma disposición deja de tener en cuenta que los colombianos en el exterior no están habilitados, en lo que refiere a elecciones a cargos uninominales y en corporaciones públicas, a elegir "cualquier cargo", sino solo para la fórmula de Presidente y Vicepresidente, al igual que para el representante a la Cámara por la circunscripción electoral. Bajo esta óptica, es inconstitucional una cláusula que *(i)* limita la inscripción de los ciudadanos en el exterior a las votaciones para elección de representantes, en tanto que desconoce que el censo electoral también tiene como propósito habilitar el derecho a solicitar ser incluido en el censo electoral con el objeto de participar en los demás mecanismos de participación.; y *(ii)* no circunscribe la facultad de votación de los colombianos en el exterior a las opciones que la Constitución permite.

144.3 Por lo demás, la Corte encuentra razonable que se ordene a las sedes consulares habilitadas por la organización electoral, que informen a los ciudadanos de la comunidad nacional respectiva sobre las fechas de inscripción, así como que en el último mes previo a su finalización, se incluyan los días sábados, domingos y festivos. Son estas disposiciones concreción del artículo 2 C.P, puesto que facilitan a los ciudadanos el acceso a la inscripción en el censo electoral y, por lo tanto, el ejercicio del derecho al voto de quienes viven fuera del país.

Atendiendo a estos razones, la Corte declarará exequible el artículo 50 del Proyecto excepto la expresión *"a cualquier cargo de elección popular"*, que será declarada inconstitucional en tanto que desconoce el derecho de los colombianos residentes en el exterior a inscribirse en el censo electoral, lo cual es indispensable para participar en los demás mecanismos de participación ciudadana; al igual que no circunscribe las modalidades de elección permitidas para los colombianos en el exterior. Ahora bien, la Sala

también advierte que la decisión adoptada no solucionaría por completo el problema jurídico planteado, puesto que el enunciado normativo resultante indicaría que la inscripción de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior para ejercer su derecho al voto deberá estar abierta en el tiempo hasta dos meses anteriores a la fecha de la respectiva elección. La interpretación del término "elección" llevaría a la organización electoral a aplicar los efectos jurídicos inconstitucionales evidenciados por la Corte. En ese sentido, ante la persistencia de un entendimiento el precepto que es contrario a la Carta Política, es imprescindible, además de la citada declaratoria de inexequibilidad, condicionar la constitucionalidad de la norma resultante, en el entendido que la inscripción para votar de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior, aplica respecto de las elecciones y demás mecanismos de participación democrática.

Artículo 51. Votaciones en el exterior

145. El artículo 51 del Proyecto de Ley dispone que *"para facilitar el desplazamiento de ciudadanos colombianos que se pueden encontrar distantes de la sede consular"*, el período de votación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior para la elección de cargos de elección popular deberá estar abierto durante una semana, entendiéndose que el primer día es lunes anterior a la fecha oficial de la respectiva elección en el territorio nacional.

La Corte encuentra razonable este artículo puesto que materializa el principio contemplado en el artículo 2 C.P de facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan. Con todo, advierte la Corte que, al igual que en el numeral anterior, este artículo restringe injustificadamente la votación a las elecciones de representantes, sin considerar el derecho que tienen los ciudadanos en el exterior de participar en los demás mecanismos de participación ciudadana y, del mismo modo, determina que dichos ciudadanos pueden concurrir a "cualquier elección" en el extranjero, cuando la Constitución no lo permite de ese modo. Por este motivo, deben predicarse respecto de este artículo los mismos argumentos expuestos en el numeral anterior, de acuerdo con los cuales las cláusulas que contienen esta restricción son inconstitucionales.

Por lo tanto, el artículo será declarado exequible excepto en lo que respecta a la expresión *"para la elección de cargos de elección popular"*, que será declarada inexequible.

Artículo 52. Transporte

146. El artículo 52 de la iniciativa bajo examen contempla que las empresas que estén autorizadas para ofrecer el servicio de transporte público en las áreas urbanas, intermunicipales y veredales, están obligadas a prestar el servicio de transporte el día de las elecciones, y faculta al gobierno nacional para que fije los mecanismos que aseguren la prestación del servicio.

No observa la Corte que quepa reproche alguno de constitucionalidad sobre esta disposición. Ella es concreción de la amplia discrecionalidad del legislador, que no excede los límites de la razonabilidad en tanto que el artículo 365 Superior ha establecido expresamente que *"los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado"*, entre la que se encuentra la de *"facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan"* (Art. 2 C.P.) Para la Sala, asegurar a los electores que el día de las votaciones se proporcionarán los medios de transporte necesarios que les permita acceder a las urnas zanja una de las dificultades evidentes que afronta este proceso, cual es el de las amplias distancias geográficas de muchos municipios, barrios y veredas. Además, constituye una medida razonable que contribuye a brindar transparencia a los procesos electorales puesto que desincentiva el uso de empresas privadas no autorizadas para transportar a los electores conforme a criterios de afiliación política o con fines de trashumancia electoral.

En este orden de ideas, el artículo será declarado exequible.

Artículo 53. Auxiliares o guías de información electoral

147. El artículo 53 del Proyecto de Ley prohíbe la contratación de auxiliares electorales, pregoneros, informadores, guías y demás personas con una denominación similar, el día del debate electoral, sin perjuicio de quienes presten este servicio voluntariamente dentro del ejercicio de la libre expresión democrática.

147.1 En lo general, la disposición examinada responde a la necesidad constitucionalmente valiosa de garantizar la transparencia del proceso electoral y, con ello la legitimidad de los resultados electorales y la ausencia de coacción para el ejercicio del derecho al voto, al proscribir que se pague a los ciudadanos para que brinden cualquier tipo información sobre los comicios, que pueda tener como propósito constreñir al elector o intentar favorecer una determinada propuesta o candidato por fuera de los canales institucionales.

147.2 No obstante, la norma presenta dos problemas jurídicos. El primero de ellos reside en la ambigüedad de la expresión *"el día de debate electoral"* que puede entenderse referida bien a los eventos en los cuales se realizan debates públicos entre los candidatos o entre los promotores y los detractores de una propuesta sometida a voto popular, llevados a cabo los días previos a la jornada electoral, o entenderse restringida al día de las votaciones en estricto sentido. Para la Corte, solo es constitucional la segunda interpretación, ya que la Corporación ha hecho énfasis en que el mandato del artículo 258 C.P según el cual el Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción, implica necesariamente que "*el día de las elecciones en el que los ciudadanos ejercen su derecho al sufragio y se define el rumbo democrático del país, deberán acallarse todas la voces que no sean la voz del*

pueblo"[237]. Bajo esta óptica, la Corte ha declarado exequibles los preceptos que autorizan el ejercicio de propaganda electoral o política, pero ha dicho que son inconstitucionales en cuanto se adelanten el día en que el ciudadano ejerce el derecho al voto, esto es, durante la jornada electoral[238].

147.3 El segundo problema que se advierte está relacionado con la expresión *"sin perjuicio de quienes presten este servicio voluntariamente dentro del ejercicio a la libre expresión democrática"*. La Corte no encuentra razón que justifique que el mandato anterior que prohíbe cualquier cláusula que permite hacer propaganda política o electoral el día de la jornada electoral, pueda ser exceptuado en cuanto que quienes estén encargados de la propaganda, llámense pregoneros, auxiliares electorales o informadores, lo hagan voluntariamente o sin tener ninguna contraprestación económica. Cualquiera sea el incentivo del sujeto que haga propaganda electoral o política, el efecto no es otro que el de coaccionar en algún grado la decisión libre del elector. Por esta razón, dicha expresión no es admisible constitucionalmente.

De acuerdo a ello, la Corte declarará exequible el artículo 53 del Proyecto excepto la expresión *"sin perjuicio de quienes presten el servicio voluntariamente dentro del ejercicio de la libre expresión democrática"*, y en el entendido que la prohibición contenida en la disposición se aplica únicamente durante la jornada electoral.

Artículo 54. Medios de comunicación y democracia

148. El artículo 54 del Proyecto se ocupa de varios aspectos relativos al uso de los medios de comunicación durante las campañas electorales. Para empezar, declara que estos medios tienen la obligación de contribuir al fortalecimiento de la democracia. A continuación, indica los sujetos que pueden contratar la propaganda electoral en los medios de comunicación. En tercer lugar, señala la obligación de que la propaganda electoral gratuita, total o parcialmente, conste como donación, para lo cual se estimará su valor con base en las tarifas establecidas por el mismo medio para dicha clase de propaganda durante el correspondiente debate electoral.

Luego, determina que la propaganda electoral en televisión debe realizarse de conformidad con el artículo 37 de la Ley, y finaliza prohibiendo a los concesionarios del servicio de televisión que difundan propaganda electoral en relación con las campañas que adelantan en Colombia a través de canales de televisión extranjeros.

148.1 Para la Corte, el presente artículo no merece ningún reproche constitucional en la medida en que descansa en el presupuesto constitucional según el cual la financiación de las campañas electorales es parcialmente estatal y, por ende, parcialmente privada (Art. 109 C.P). Además, su contenido no tiene otro efecto que el de regular de manera razonable el

---

[237] C-089/94.
[238] Ver C-145/94.

monto, oportunidad y obligaciones de los medios de comunicación que deciden libremente contratar la difusión de propaganda electoral, y reiterar que los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos tienen derecho a contar con espacios institucionales dentro de la televisión de acuerdo a la regulación que para el efecto prevea el legislador, conforme se establece en el inciso sexto del artículo 109 Superior.

Por ende, se declarará exequible.

Artículo 55. Vigencia y derogatoria

149. Por último, el artículo 55 se ocupa de la vigencia y derogatoria del Proyecto de Ley en su conjunto, indicando que este *"regirá a partir de su promulgación y deroga toda las demás disposiciones que le sean contrarias"*. Esta es la fórmula usual de vigencia de la ley estatutaria que se limita a reiterar el carácter ordinario de aplicación en el tiempo de las normas jurídicas.

No es viable acoger la solicitud del Registrador Nacional del Estado Civil en el sentido de diferir el momento de entrada en vigencia de algunas de las normas del proyecto porque implican un despliegue presupuestal y de infraestructura que no está en capacidad de asumir la organización electoral de cara a los certámenes electorales que se realizarán en octubre del presente año.

Tal como lo señaló la Corte en la sentencia C-778 de 2001: *"El control constitucional es un juicio abstracto y objetivo mediante el cual se confrontan las normas demandadas frente al ordenamiento superior, para determinar si éstas se ajustan o no a sus mandatos. Si las normas constitucionales han sido respetadas los preceptos legales acusados serán declarados exequibles, pero si se han infringido lo que procede es la declaratoria de inexequibilidad, que implica la exclusión del ordenamiento positivo. (...) El juez constitucional, en su calidad de guardián supremo de la Constitución, no juzga la conveniencia de las normas demandadas sino su compatibilidad o incompatibilidad con ese ordenamiento, por tanto, razones como las invocadas en esta oportunidad, no son de recibo en juicios de esta índole"*.

En el presente asunto se tiene que la intervención del Registrador Nacional del Estado Civil se dirige a instar a la realización de un juicio de conveniencia, el cual no es susceptible de realizarse en sede de revisión de constitucionalidad. Atendiendo a ello, este artículo será declarado exequible. Con todo, esta decisión no es óbice para que a fin de resolver las dificultades que plantea el mencionado funcionario, la organización electoral está investida de la facultad para adelantar las gestiones necesarias y pertinentes ante el Gobierno Nacional, con el fin que este, en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales, apropie las partidas necesarias para financiar las diferentes actividades incorporadas en la legislación estatutaria objeto de examen por esta Corte.

V. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE,** por su aspecto formal, el Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara "*por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones"*, salvo el inciso tercero del artículo 28, que se declara **INEXEQUIBLE.**

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 48, 49, 52, 54 y 55 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara "*por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones"*.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2º del Proyecto de Ley objeto de revisión, en el entendido que la administración de datos personales sobre filiación partidista que realizan los partidos y movimientos políticos debe sujetarse a los principios del derecho fundamental al hábeas data.

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3º del Proyecto de Ley objeto de revisión, en el entendido que la administración que realiza el Consejo Nacional Electoral del registro de afiliados de partidos y movimientos políticos, deberá sujetarse a los principios derivados del derecho fundamental al hábeas data.

Quinto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 10 del Proyecto de Ley objeto de revisión, salvo la expresión *"antes de su inscripción"*, contenida en el numeral 5º, que se declara **INEXEQUIBLE.**

Sexto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 12 del Proyecto de Ley objeto de revisión, en el entendido que la falta contemplada en el numeral 6 de esa disposición es aplicable cuando el condenado se refiere a un candidato electo a cargo uninominal.

Séptimo.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 13 del Proyecto de Ley objeto de revisión, salvo la expresión *"cuando estos no lo hicieren de acuerdo a su régimen disciplinario interno."*, que se declara **INEXEQUIBLE.**

Octavo.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 14 del Proyecto de Ley objeto de revisión, en el entendido que la decisión administrativa de disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos que adopte el Consejo

Nacional Electoral es susceptible de las acciones judiciales que prevea la Constitución y la ley. Lo anterior con exclusión del parágrafo transitorio del mismo artículo, que se declara **INEXEQUIBLE.**

Noveno.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 22 del Proyecto de Ley objeto de revisión, en el entendido que el Consejo Nacional Electoral fijará los requisitos para que se haga efectiva la excepción de la devolución de los anticipos para las campañas presidenciales, de que trata este precepto.

Décimo.- En relación con el artículo 28 del Proyecto de Ley objeto de revisión:

1. Declarar **EXEQUIBLE,** condicionalmente, la expresión *"Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentren incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad"*, contenida en el inciso primero, en el entendido que el deber de verificación a que alude el precepto se extiende a todos los partidos y movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, con facultad de postulación de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular. Los demás apartes de este inciso se declaran **EXEQUIBLES.**
2. Declarar **EXEQUIBLE** el inciso segundo.
3. Declarar **INEXEQUIBLE**, el inciso tercero.
4. Declarar **EXEQUIBLE**, condicionalmente, el inciso cuarto, en el entendido que el procedimiento allí previsto le será aplicable también a los partidos, movimientos políticos y grupos sociales con derecho de postulación, que no tengan personería jurídica reconocida.
5. Declarar **EXEQUIBLE** el inciso quinto**.**

Undécimo.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 29 del Proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión, bajo el entendido que el régimen de inhabilidades para los servidores públicos de elección popular referido en el inciso final del parágrafo 3º, no será superior al establecido para los congresistas en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política.

Duodécimo.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 30 del Proyecto de Ley Estatuaria objeto de revisión, con excepción de su inciso tercero que se declara **INEXEQUIBLE.**

Decimotercero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 36 del Proyecto de Ley Estatutaria bajo revisión y sus incisos segundo y tercero, de manera condicionada, en el entendido que el concepto de la Comisión Nacional de Televisión, el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones, y/o el organismo que haga sus veces, solo es vinculante para el Consejo Nacional Electoral, en lo que concierne a la definición de las franjas de emisión de los espacios objeto de asignación.

Decimocuarto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 45 del Proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión, salvo las expresiones *"Para el cumplimiento de sus funciones podrán utilizar prendas de vestir que los identifiquen según las opciones políticas que representen"* contenida en el inciso segundo y *"o en los partidos y movimientos políticos con personería jurídica"*, contenida en el parágrafo del citado artículo, que se declaran **INEXEQUIBLES.**

Décimo quinto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 46 del Proyecto de Ley Estatutaria, salvo el vocablo *"sancionar",* que se declara **INEXEQUIBLE.**

Décimo sexto.- Declarar **EXEQUIBLES** los incisos primero y segundo del artículo 47 del Proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión e **INEXEQUIBLE** el resto de la norma.

Décimo séptimo.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 50 del Proyecto de Ley objeto de revisión, en el entendido que la inscripción para votar de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior, aplica respecto de las elecciones y demás mecanismos de participación democrática. Lo anterior salvo la expresión *"a cualquier cargo de elección popular"*, que se declara **INEXEQUIBLE.**

Décimo octavo.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 51 del Proyecto de Ley objeto de revisión, salvo la expresión *"para la elección de los cargos de elección popular"*, que se declara **INEXEQUIBLE.**

Décimo noveno.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 53 del Proyecto de Ley objeto de revisión, salvo la expresión *"sin perjuicio de quienes presten este servicio voluntariamente dentro del ejercicio de la libre expresión democrática"*, que se declara **INEXEQUIBLE.**

Vigésimo.- Conforme a lo anterior, la Corte declara que el texto definitivo del Proyecto de Ley Estatutaria, luego de haberse surtido el control de constitucionalidad previsto en los artículos 153 y 241-8 de la Constitución, es el siguiente:

"PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 190 DE 2010 SENADO, 092 DE 2010 CÁMARA

por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO I

DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

CAPÍTULO I

De los principios y reglas de organización y funcionamiento

ARTÍCULO 1°. Principios de organización y funcionamiento. Los partidos y movimientos políticos se ajustarán en su organización y funcionamiento a los principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y en sus estatutos.

En desarrollo de estos principios, los partidos y movimientos políticos deberán garantizarlos en sus estatutos. Para tales efectos, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones de contenidos mínimos:

1. **Participación.** Entiéndase por el derecho de todo afiliado a intervenir, directamente o a través de sus representantes, en la adopción de las decisiones fundamentales del partido o movimiento, en el máximo órgano de dirección y en las demás instancias de gobierno, administración y control, así como los derechos de elegir y ser elegido en todo proceso de designación o escogencia de sus directivos y de sus candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, de acuerdo a sus estatutos.

2. **Igualdad.** Se entiende por igualdad la exclusión de toda discriminación o privilegio por razones ideológicas, económicas, sociales, de sexo, o de raza, en los procesos de participación en la vida del partido o movimiento.

3. **Pluralismo.** El pluralismo implica para las organizaciones políticas el deber de garantizar la expresión de las tendencias existentes en su interior, en particular de las minorías, sin perjuicio de la aplicación del principio de mayoría, razón por la que los estatutos incluirán normas sobre quórum y mayorías especiales para la toma de decisiones fundamentales en materia de organización, funcionamiento y de participación de sus afiliados en la vida del partido o movimiento.

4. **Equidad e igualdad de género.** En virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política.

5. **Transparencia.** Es el deber de los partidos y movimientos políticos de mantener permanentemente informados a sus afiliados sobre sus actividades políticas, administrativas y financieras. Para su cumplimiento, deberán realizar cada año rendición de cuentas.

6. **Moralidad.** Los miembros de los partidos y movimientos políticos desarrollarán su actividad de conformidad con las normas de comportamiento adoptadas en los correspondientes códigos de ética.

ARTÍCULO 2°. Prohibición de doble militancia. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

Parágrafo. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta Ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.

ARTÍCULO 3°. Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos. El Consejo Nacional Electoral llevará el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Los respectivos representantes legales registrarán ante dicho órgano las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus afiliados. Corresponde al Consejo Nacional Electoral autorizar el registro de

los mencionados documentos previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagrados en la Constitución, la Ley y los correspondientes estatutos.

Parágrafo. Los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos al Senado de la República o a la Cámara de Representantes y obtengan los votos requeridos para el reconocimiento de personería jurídica, podrán organizarse como partidos o movimientos políticos y solicitar la correspondiente personería. La solicitud deberá ir acompañada del acta de fundación, los estatutos, la plataforma ideológica y programática, la lista de afiliados y la prueba de la designación de los directivos, y será presentada ante el Consejo Nacional Electoral por quien haya sido designado como representante legal del partido o movimiento así constituido.

En el acto de reconocimiento de personería jurídica el Consejo Nacional Electoral ordenará su inscripción en el Registro Único a que se refiere esta disposición, a partir de lo cual dichas agrupaciones políticas tendrán los mismos derechos y obligaciones de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se someterán, en todo lo demás, a las mismas reglas de organización y funcionamiento.

ARTÍCULO 4°. Contenido de los estatutos. Los estatutos de los partidos y movimientos políticos contendrán cláusulas o disposiciones que los principios señalados en la ley y especialmente los consagrados en el artículo 107 de la Constitución, en todo caso, deben contener como mínimo, los siguientes asuntos:

1. Denominación y símbolos.

2. Régimen de pertenencia al partido o movimientos político en el que se señalen reglas de afiliación y retiro, así como los derechos, deberes y prohibiciones de sus miembros.

3. Autoridades, órganos de dirección, gobierno y administración, y reglas para su designación y remoción.

4. Convocatoria, fecha y demás aspectos relacionados con la reunión de la convención del partido o movimiento político, o de su máximo órgano de dirección, la cual deberá realizarse por lo menos cada dos (2) años, y garantizar a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

5. Autoridades, órganos de control, entre estos el Consejo de Control Ético y el Veedor de la respectiva organización, junto con las reglas para su designación y remoción.

6. Deberes de los directivos, entre ellos el de propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

7. Regulación interna del régimen de bancadas en las corporaciones de elección popular.

8. Mecanismos de impugnación de las decisiones adoptadas por los órganos de dirección, gobierno, administración y control, así como por las respectivas bancadas.

9. Código de Ética, en el que se desarrollen los principios de moralidad y el debido proceso, y en el que se fijen, además, los procedimientos para la aplicación de las sanciones por infracción al mismo, mínimos bajo los cuales deben actuar los afiliados a la organización política, en especial sus directivos.

10. Postulación, selección e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular mediante mecanismos democráticos teniendo en cuenta el deber de garantizar la equidad de género.

11. Consultas internas, populares o el proceso de consenso para la selección de candidatos a cargos o corporaciones de elección popular y para la toma de decisiones con respecto a su organización o la reforma de los estatutos.
12. Régimen disciplinario interno, en el que se adopten mecanismos para sancionar la doble militancia, así como, para separar del cargo a sus directivos cuando quiera que no desempeñen sus funciones conforme a la Constitución, la ley y los estatutos.

13. Financiación de los partidos o movimientos políticos, de las campañas y, en particular, la forma de recaudo de contribuciones y donaciones, control al origen y cuantía de las mismas, distribución de la financiación estatal, apoyo financiero a sus candidatos, y publicidad de todo ingreso y gasto.

14. Procedimiento de formulación, aprobación y ejecución de su programa y de su presupuesto.

15. Sistema de auditoría interna y reglas para la designación del auditor, señalando los mecanismos y procedimientos para el adecuado manejo de la financiación estatal del funcionamiento y de las campañas.

16. Utilización de los espacios institucionales en televisión y en los medios de comunicación para efectos de la divulgación política y la propaganda electoral.

17. Reglas que desarrollen los deberes a cargo de los partidos o movimientos políticos, y

18. Reglas de disolución, fusión con otros partidos o movimientos políticos, o escisión y liquidación.

Parágrafo. Los partidos o movimientos políticos adecuarán sus estatutos a lo dispuesto en la presente ley en la siguiente reunión del órgano que tenga la competencia para reformarlos.

CAPÍTULO II

De las consultas como mecanismo de democracia interna

ARTÍCULO 5°. Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.

Las consultas pueden ser internas o populares. Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados. Se denominarán populares cuando puedan hacerlo todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos.

Las consultas convocadas por una coalición de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales según sea el caso.

El Estado contribuirá al financiamiento de las consultas mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos. Los partidos y movimientos políticos podrán solicitar anticipos para estas consultas de acuerdo con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 6°. Normas aplicables a las consultas. En las consultas populares se aplicarán las normas que rigen para las elecciones ordinarias y en las internas las disposiciones estatutarias propias de los partidos y movimientos que las convoquen. La organización electoral colaborará para la realización de las consultas de los partidos y movimientos políticos, la cual incluirá el suministro de tarjetas electorales o instrumentos de votación electrónica, la instalación de puestos de votación y la realización del escrutinio.

En el caso de las consultas populares interpartidistas, el límite de gastos, el número de vallas, avisos en prensa y cuñas, se fijarán para cada partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos en condiciones de igualdad, los cuales harán la distribución entre sus precandidatos.

La realización de las consultas podrá coincidir con las elecciones a corporaciones públicas. Cada año el Consejo Nacional Electoral señalará una

fecha para la realización de las consultas, cuando deban realizarse en día distinto al señalado para las elecciones ordinarias. En todo caso las consultas populares para seleccionar candidatos a un mismo cargo o corporación se realizarán en la misma fecha por todos los partidos y movimientos que decidan acudir a este mecanismo.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará la convocatoria y realización de las consultas garantizando la igualdad entre los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ellas.

ARTÍCULO 7°. Obligatoriedad de los resultados. El resultado de las consultas será obligatorio para el partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o coalición, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas.

Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas. Los partidos y movimientos políticos y sus directivos, las coaliciones, los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.

En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas o en caso de renuncia del candidato, los partidos, movimientos y/o candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos.

CAPÍTULO III

Régimen sancionatorio

ARTÍCULO 8°. Responsabilidad de los partidos. Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así

como por las conductas de sus directivos consideradas como faltas en el artículo 10 de la presente ley.

ARTÍCULO 9°. Directivos. Entiéndase por directivos de los partidos y movimientos políticos aquellas personas que, de acuerdo con los estatutos de la organización, hayan sido inscritas ante el Consejo Nacional Electoral como designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno, administración y control. El Consejo Nacional Electoral podrá de oficio, exigir que se verifique la respectiva inscripción si ella no se ha realizado dentro de los diez (10) días siguientes a su elección o designación, y aun realizarla si dispone de la prueba correspondiente. Cualquier delegado al congreso o convención del partido podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de esas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a su inscripción, por violación grave de los estatutos del partido o movimiento. Para todos los efectos, el Consejo Nacional Electoral sólo reconocerá como autoridades de los partidos y movimientos a las personas debidamente inscritas en él.

Los partidos y movimientos políticos ajustarán a sus estatutos las disposiciones de esta Ley dentro de los dos (2) años siguientes a su vigencia. Mientras tanto, las directivas democráticamente constituidas podrán tomar todas las decisiones que las organizaciones políticas competen en desarrollo de la misma.

ARTÍCULO 10. Faltas. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos:

1. Incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos.

2. Desconocer en forma, reiterada, grave e injustificada, la solicitud de alguna instancia u organismo interno.

3. Permitir la financiación de la organización y/o la de las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas.

4. Violar o tolerar que se violen los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales.

5. Inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incursos en causales objetivas de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados o llegaren a serlo durante el periodo para el cual resultaren elegidos, por delitos cometidos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

6. Estimular la formación de asociaciones ilegales, hacer parte de ellas o permitirles realizar propaganda a favor del partido, movimiento o candidatos o que influya en la población para que apoye a sus candidatos.

7. Utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral.

8. Incurrir en actos tipificados como delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado; contra el régimen constitucional y legal; de lesa humanidad; o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico.

9. Cometer delitos contra la administración pública, actos de corrupción, mostrar connivencia con estos y/o teniendo conocimiento de estas situaciones, no iniciar los procesos correspondientes, o no realizar las denuncias del caso.

Parágrafo. Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o corporaciones públicas de elección popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el periodo del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

ARTÍCULO 11. Régimen Disciplinario de los Directivos. Los directivos de los partidos y movimientos políticos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere la personería jurídica, por haber incurrido en cualquiera de las faltas a que se refiere el artículo anterior, estarán sujetos a las siguientes sanciones:

1. Amonestación escrita y pública en el caso de incumplimiento de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales y/o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de sus respectivas organizaciones políticas.

2. Suspensión del cargo directivo hasta por tres (3) meses.

3. Destitución del cargo directivo, y

4. Expulsión del partido o movimiento.

5. Aquellas otras que se establezcan en los estatutos.

Estas sanciones serán impuestas por los órganos de control de los partidos y movimientos políticos y mediante el procedimiento previsto en sus estatutos,

con respeto al debido proceso, el cual contemplará la impugnación en el efecto suspensivo, ante el Consejo Nacional Electoral, de la decisión que adopten dichos órganos, la cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación personal.

ARTÍCULO 12. Sanciones aplicables a los partidos y movimientos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán ser objeto de las siguientes sanciones según la gravedad o reiteración de las faltas, la categoría de las entidades territoriales, cuando ellas sean imputables a sus directivos, a sus candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o, en general, cuando sus directivos no adopten las medidas tendientes a evitar la realización de tales acciones u omisiones o cuando no inicien los procedimientos internos tendientes a su investigación y sanción:

1. Suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, en los casos de incumplimiento grave de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas, y cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 8 del artículo 10.
2. Suspensión de su personería jurídica, hasta por cuatro (4) años, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 4 del artículo 10.

3. Suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas en la circunscripción en la cual se cometan las faltas a las que se refieren los numerales 4 al 8.

4. Cancelación de su personería jurídica, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 4 al 8 del artículo 10.

5. Disolución de la respectiva organización política, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 7 al 8 del artículo 10, y,

6. Cuando se trate de condenas ejecutoriadas en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, el partido o movimiento que inscribió al condenado no podrá presentar candidato para la siguiente elección en la misma circunscripción. Si faltaren menos de 18 meses para la siguiente elección no podrá presentar terna, caso en el cual el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los partidos o movimientos políticos perderán el reconocimiento de su personería jurídica, cuando al restarle los votos obtenidos por los congresistas condenados por los delitos a que se refiere el numeral 5° del artículo 10, no se alcance el umbral. En estos casos se ordenará adicionalmente la devolución de la financiación estatal de la campaña en una cantidad equivalente al número de votos obtenido por el congresista o congresistas condenados. La

devolución de los recursos de reposición también se aplica cuando se trate de candidatos a cargos uninominales. En los casos de listas cerradas la devolución aplicará en forma proporcional al número de candidatos elegidos.

En todo caso, desde el momento en que se dictare medida de aseguramiento por tales delitos, el Consejo Nacional Electoral suspenderá proporcionalmente el derecho de los partidos y movimientos políticos a la financiación estatal y a los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético.

En los casos de suspensión o privación de la financiación estatal impuesta cuando ya el partido o movimiento político la hubiere recibido, se ordenará la devolución de las sumas a que hubiere lugar.

Parágrafo 1°. Las sanciones de suspensión de espacios en medios de comunicación y de la financiación estatal son concurrentes con las de suspensión de la personería jurídica o de disolución, y solo surtirán efectos desde su anotación en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos.

Parágrafo 2°. Las sanciones podrán ser impuestas con efectos en la circunscripción en la cual se cometieron las faltas sancionables.

ARTÍCULO 13. Competencia y procedimiento para imponer sanciones a los partidos y movimientos políticos. El Consejo Nacional Electoral es titular del ejercicio preferente en la competencia y procedimiento para imponer sanciones a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

1. La resolución mediante la cual ordene la apertura de la correspondiente investigación deberá formular cargos, claramente las faltas atribuibles, los hechos objeto de investigación, las pruebas de que dispone, las disposiciones infringidas y las sanciones aplicables. Si el Consejo Nacional Electoral no dispusiere de elementos de juicio suficientes para formular cargos, adelantará previamente la correspondiente indagación preliminar, de cuyo inicio informará a la respectiva organización política.

2. La resolución de apertura de investigación ordenará notificar personalmente al representante legal del partido o movimiento vinculado a la investigación, a las personas implicadas en los hechos objeto de investigación y al Ministerio Público.

3. El representante legal del partido o movimiento vinculado a la investigación y las personas implicadas en los hechos objeto de investigación, podrán responder los cargos dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al de la notificación personal.

4. Una vez presentados los descargos o transcurrido el plazo para ello, la corporación decretará las pruebas solicitadas y/o las que considere necesarias practicar, para lo cual dispondrá de un lapso de tres (3) meses, contados a

partir del día siguiente al de ejecutoria de la providencia mediante la cual se decretaron. El consejero ponente podrá prorrogar el término probatorio por dos (2) meses más a fin de garantizar la recaudación de la totalidad de las pruebas decretadas o para la práctica de nuevas pruebas en los casos en que considere necesario decretarlas para mejor proveer.

5. Concluido el término probatorio se dará traslado a las personas vinculadas a la investigación, así como al Ministerio Público, por quince (15) días hábiles, para que presenten sus alegatos de conclusión, transcurridos los cuales el proceso entrará al despacho del ponente para decisión, la cual deberá dictarse dentro de los dos (2) meses siguientes.

6. En cualquier etapa de la actuación podrá adoptarse como medida cautelar, debidamente motivada la suspensión de la financiación, de los espacios en medios de comunicación social o de la personería jurídica, hasta que se adopte la decisión final, con el alcance y los efectos que se estimen oportunos para salvaguardar el interés general. En tal caso, se ordenará la correspondiente anotación preventiva en el Registro de partidos.

Los aspectos de procedimiento no previstos en esta disposición, se regularán, en cuanto resultare pertinente, por lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.
7. La decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral podrá ser demandada ante el Consejo de Estado. Cuando la sanción sea la disolución, cancelación o suspensión de la personería Jurídica, la demanda contencioso administrativa contra el acto sancionatorio se tramitará en forma preferencial y será sustanciada con prelación para lo cual se pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente, salvo el de hábeas corpus y el de las acciones de tutela.

CAPÍTULO IV

De la disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos

ARTÍCULO 14. Disolución, liquidación, fusión y escisión de los partidos y movimientos políticos. La disolución, liquidación, fusión y escisión de los partidos y movimientos políticos se regirá por lo dispuesto en la ley y/o en sus estatutos. La disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos, adoptada por decisión administrativa del Consejo Nacional Electoral no tendrá recurso alguno. No podrá acordarse la disolución, liquidación, fusión y escisión voluntaria de un partido o movimiento político cuando se haya iniciado proceso sancionatorio.

Si en los estatutos no se dispusiere nada sobre liquidador, actuará como tal quien tuviere su representación al momento de presentarse la causal de disolución, a menos que la causal le fuere atribuible como falta, caso en el cual el liquidador será designado por el Consejo Nacional Electoral. Si transcurridos tres (3) meses desde que se hubiere decretado la cancelación de personería jurídica, su revocatoria o la disolución, no se hubiere

iniciado el proceso de liquidación, esta corporación designará el liquidador y adoptará las demás medidas a que hubiere lugar para impulsar la liquidación.

La liquidación se regulará por las normas previstas en la Ley civil para la disolución y liquidación de las personas jurídicas sin ánimo de lucro. El remanente de los activos patrimoniales que resultare después de su liquidación será de propiedad del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas, a menos que en los estatutos se haya previsto una destinación que en todo caso deberá corresponder a un objeto análogo al de los partidos y movimientos políticos.

ARTÍCULO 15. Efectos de la disolución administrativa. La disolución administrativa de un partido o movimiento político producirá los siguientes efectos:

Una vez notificada la decisión en la que se decrete la disolución, procederá el cese inmediato de toda actividad del partido o movimiento político. Los actos ejecutados con posterioridad a la ejecutoria de la decisión se reputarán inexistentes.

Se considerará fraudulenta la creación de un nuevo partido o movimiento político o la utilización de otro que continúe o suceda la actividad de la organización disuelta, la cual se presumirá cuando exista conexión o similitud sustancial de su estructura, organización y funcionamiento o de las personas que las componen, dirigen, representan o administran o de la procedencia de los medios de financiación o de cualesquiera otra circunstancia relevante que permita considerar dicha continuidad o sucesión.

TÍTULO II

DE LA FINANCIACIÓN POLÍTICA

CAPÍTULO I

De la financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos

ARTÍCULO 16. Fuentes de financiación de los partidos y movimientos políticos. Los partidos y movimientos políticos podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de su funcionamiento y de sus actividades:

1. Las cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos.

2. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, de sus afiliados y/o de particulares.

3. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.

4. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de las actividades que puedan realizar en relación con sus fines específicos.

5. Los rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios.

6. Las herencias o legados que reciban, y

6. La financiación estatal, en el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.
7.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 125-4 del Estatuto Tributario, las donaciones a que se refiere el numeral 2 de esta disposición podrán ser deducidas hasta en un 30% de la renta líquida del donante, determinada antes de restar el valor de la donación, siempre que cumplan los requisitos y modalidades previstos en los artículos 125 y s.s. del mencionado Estatuto.

ARTÍCULO 17. De la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos. El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo Nacional de Financiación política, de conformidad con las siguientes reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal:

1. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.

2. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes.

3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.

4. El quince por ciento (15%) se distribuirá, por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales.

5. El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.

6. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.

7. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.

Parágrafo. Se denominarán jóvenes aquellas personas entre los 18 y los 26 años de edad sin perjuicio de los requisitos establecidos por la Ley de juventud para aspirar a cargos en las corporaciones públicas.

Parágrafo transitorio. Mientras se realiza la jornada electoral para corporaciones públicas de 2014, el quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el dos (2%) por ciento o más del total de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado o de Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 18. Destinación de los recursos. Los recursos provenientes de la financiación estatal se destinarán a financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos y, en particular, para las siguientes finalidades, de conformidad con sus planes, programas y proyectos:

1. Para el funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales.

2. Para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político.

3. Para el funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación.

4. Para dar apoyo y asistencia a sus bancadas.

5. Para cursos de formación y capacitación política y electoral.

6. Para la divulgación de sus programas y propuestas políticas.

7. Para el ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos.

En todo caso, para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al 15% (quince por ciento) de los aportes estatales que le correspondieren.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus presupuestos, y a ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en esta materia, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 19. Rendición pública de cuentas. Dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año los partidos y movimientos políticos con personería jurídica presentarán ante el Consejo Nacional Electoral declaración de patrimonio, ingresos y gastos, utilizando para ello el formato que para tal efecto disponga esta entidad.

CAPÍTULO II

De la financiación de las campañas electorales

ARTÍCULO 20. Fuentes de financiación. Los candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos inscritos a cargos o corporaciones de elección popular, podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de sus campañas electorales:

1. Los recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.

2. Los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.

3. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares.

4. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.

5. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.

6. La financiación estatal, de acuerdo con las reglas previstas en esta ley.

ARTÍCULO 21. De la financiación estatal para las campañas electorales. Los partidos y movimientos políticos y grupos de ciudadanos que inscriban candidatos, tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación:

En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.

En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos y/o los candidatos.

Parágrafo. El valor de reposición por voto válido obtenido por cada candidato o lista será incrementado anualmente por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción. Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan.

ARTÍCULO 22. De los anticipos. Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, podrán solicitar en forma justificada al Consejo Nacional Electoral hasta un ochenta por ciento (80%) de anticipo de la financiación Estatal de las consultas o de las campañas electorales en las que participen:

El Consejo Nacional Electoral autorizará el anticipo teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal, y calculará su cuantía a partir del valor de la financiación estatal recibida por el solicitante en la campaña anterior para el mismo cargo o corporación, en la respectiva circunscripción, actualizado con base en el índice de precios del consumidor.

Si el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos no hubiere participado en la elección anterior, dicho anticipo se calculará teniendo en cuenta el menor valor de reposición pagado para el respectivo cargo o lista en la elección anterior.

Los anticipos a que se refiere esta disposición podrán ser girados hasta por el monto garantizado, dentro de los cinco días siguientes a la inscripción del candidato o lista, previa aprobación y aceptación de la póliza o garantía correspondiente.

El valor del anticipo se deducirá de la financiación que le correspondiere al partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos por concepto de reposición de gastos de la campaña.

Si no se obtuviere derecho a financiación estatal, el beneficiario del anticipo deberá devolverlo en su totalidad dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección, a cuyo vencimiento se hará efectiva la correspondiente póliza o garantía, excepto en el caso de las campañas presidenciales en las que no habrá lugar a la devolución del monto recibido por concepto de anticipo, siempre que hubiere sido gastado de conformidad con la Ley.

En estos casos, el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, podrá financiar los gastos pendientes de pago mediante financiación privada dentro de los montos señalados para la correspondiente elección, previa autorización del Consejo Nacional Electoral.

Si el valor del anticipo fuere superior al valor de la financiación que le correspondiere partido movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, este deberá pagar la diferencia dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección, a cuyo vencimiento se hará efectiva la respectiva póliza o garantía.

ARTÍCULO 23. Límites a la financiación privada. Ningún partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña, podrá obtener créditos ni recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada, por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña. Tampoco podrá recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% de dicho valor total.
La financiación originada en recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el grado que autoriza la Ley, no estará sometida a los límites individuales a que se refiere esta disposición pero en ningún caso la sumatoria de tales aportes o créditos podrá ser superior al monto total de gastos de la campaña. El valor de los créditos de cualquier origen tampoco estará sometido a límites individuales.

Con posterioridad a las campañas y previa autorización del Consejo Nacional Electoral, las obligaciones pendientes de pago se podrán cancelar con la condonación parcial de créditos o con recursos originados en fuentes de financiación privada y dentro de los límites individuales señalados en esta disposición, pero tales condonaciones, aportes o contribuciones no tendrán el carácter de donaciones ni los beneficios tributarios reconocidos en la Ley para este tipo de donaciones.

ARTÍCULO 24. Límites al monto de gastos. Los límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular serán fijados por el Consejo Nacional Electoral en el mes de enero de cada año, teniendo en cuenta los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas.

Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan con el objeto de garantizar que los límites al monto de gastos fijados reflejen el valor real de las campañas electorales.

El monto máximo de gastos se fijará por cada candidato a cargo uninominal o por lista de candidatos a corporaciones de elección popular. En el caso de

listas con voto preferente el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos. El Consejo Nacional Electoral señalará, adicionalmente, el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas.

Parágrafo transitorio. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Consejo Nacional Electoral y el Ministerio de Hacienda realizarán el estudio base para la actualización de los costos reales de las campañas.

ARTÍCULO 25. Administración de los recursos y presentación de informes. Los recursos de las campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos a los cargos uninominales y a las corporaciones públicas cuando se trate de listas con voto preferente. En los casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o, en su defecto, por el partido, movimiento o comité promotor del grupo significativo de ciudadanos.

Los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada, quien podrá igualmente, bajo su responsabilidad, abrir las subcuentas que considere necesarias para la descentralización de la campaña. Estas cuentas estarán exentas del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas.

El partido o movimiento político con personería jurídica podrá adoptar reglas especiales para la financiación y administración de las campañas, la designación de los gerentes de campaña, y demás aspectos que consideren necesarios para garantizar la transparencia, la moralidad y la igualdad. Dicha reglamentación deberá ser registrada ante el Consejo Nacional Electoral para efectos de la vigilancia y control que le corresponde.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, en el que establecerá las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes, el cual permitirá reconocer la financiación estatal total o parcialmente de acuerdo con los informes presentados. El procedimiento establecido deberá permitir determinar la responsabilidad que corresponde a cada uno de los obligados a presentar los informes, en caso de incumplimiento de sus obligaciones individuales.

Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiere participado

dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación. Los gerentes de campaña y candidatos deberán presentar ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos los informes individuales de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación.

Parágrafo 1°. Los informes que corresponde presentar a los partidos y movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral se elaborarán con base en los informes parciales que les presenten los gerentes y/o candidatos, de conformidad con la reglamentación a que se refiere el artículo anterior. Dichos informes incluirán el manejo dado a los anticipos y los demás gastos realizados con cargo a los recursos propios.

Parágrafo 2°. Los partidos políticos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, designarán un grupo de auditores, garantizando el cubrimiento de las diferentes jurisdicciones, que se encargarán de certificar, durante la campaña, que las normas dispuestas en el presente artículo se cumplan.

ARTÍCULO 26. Pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos. La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida del cargo, así:

1. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la Ley.

2. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección. En este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites al monto de gastos.

Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo.

CAPÍTULO III

Disposiciones comunes

ARTÍCULO 27. Financiación prohibida. Se prohíben las siguientes fuentes de financiación de los partidos, movimientos políticos y campañas:

1. Las que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales.

2. Las que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

3. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.

4. Las contribuciones anónimas.

5. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.

6. Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo 25 de la presente ley.

8. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.
9.

TÍTULO III

DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

CAPÍTULO I

De la inscripción de candidatos

ARTÍCULO 28. Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta ¯exceptuando su resultado¯ deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 29. Candidatos de coalición. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

Parágrafo 1°. Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

Parágrafo 2°. La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

Parágrafo 3°. En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.

No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.
Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política.

ARTÍCULO 30. Periodos de inscripción. El periodo de inscripción de candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular durará un (1) mes y se iniciará cuatro (4) meses antes de la fecha de la correspondiente votación. En los casos en que los candidatos a la Presidencia de la República sean seleccionados mediante consulta que coincida con las elecciones de Congreso, la inscripción de la correspondiente fórmula podrá realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la declaratoria de resultados de la consulta.

En los casos de nueva elección o de elección complementaria para el resto del periodo de cargos y corporaciones de elección popular, el periodo de inscripción durará quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente de la convocatoria a nuevas elecciones.

La inscripción de candidatos para la nueva elección se realizará dentro de los diez (10) días calendario contados a partir del día siguiente a la declaratoria de resultados por la correspondiente autoridad escrutadora.

Parágrafo. En los casos de nueva elección o de elección complementaria, la respectiva votación se hará cuarenta (40) días calendario después de la fecha de cierre de la inscripción de candidatos. Si la fecha de esta votación no correspondiere a día domingo, la misma se realizará el domingo inmediatamente siguiente.

ARTÍCULO 31. Modificación de las inscripciones. La inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular sólo podrá ser modificada en casos de falta de aceptación de la candidatura o de renuncia a la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones.

Cuando se trate de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución, en caso de muerte o incapacidad física permanente podrán inscribirse nuevos candidatos hasta ocho (8) días antes de la votación. Si la fecha de la nueva inscripción no permite la modificación de la tarjeta electoral o del instrumento que se utilice para la votación, los votos consignados a favor del candidato fallecido se computarán a favor del inscrito en su reemplazo.

La muerte deberá acreditarse con el certificado de defunción. La renuncia a la candidatura deberá presentarla el renunciante directamente o por conducto de los inscriptores, ante el funcionario electoral correspondiente.

ARTÍCULO 32. Aceptación o rechazo de inscripciones. La autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificará el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma y, en caso de encontrar que los reúnen, aceptarán la solicitud suscribiendo el formulario de inscripción en la casilla correspondiente.

La solicitud de inscripción se rechazará, mediante acto motivado, cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, o cuando los candidatos hayan participado en la consulta de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que los inscribe. Contra este acto procede el recurso de apelación de conformidad con las reglas señaladas en la presente ley.

En caso de inscripción de dos o más candidatos o listas se tendrá como válida la primera inscripción, a menos que la segunda inscripción se realice expresamente como una modificación de la primera.

ARTÍCULO 33. Divulgación. Dentro de los dos (2) días calendario siguientes al vencimiento del término para la modificación de la inscripción de listas y candidatos, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral publicarán en un lugar visible de sus dependencias y en su página en internet, la relación de candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular cuyas inscripciones fueron aceptadas.

Dentro del mismo término las remitirá a los organismos competentes para certificar sobre las causales de inhabilidad a fin de que informen al Consejo Nacional Electoral, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recibo, acerca de la existencia de candidatos inhabilitados, en especial las remitirá a la Procuraduría General de la Nación para que previa verificación en la base de sanciones e inhabilidades de que trata el artículo 174 del Código Disciplinario Único, publique en su página web el listado de candidatos que registren inhabilidades.

CAPÍTULO II

De la campaña electoral

ARTÍCULO 34. Definición de campaña electoral. Para efectos de la financiación y de la rendición pública de cuentas, entiéndase por campaña electoral el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo.

La propaganda electoral constituye una de las actividades principales de la campaña y cumple la función de promover masivamente los proyectos electorales sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate.

La recaudación de contribuciones y la realización de gastos de campaña podrá ser adelantada por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación. Los candidatos, por su parte, solo podrán hacerlo a partir de su inscripción.

CAPÍTULO III

De la propaganda electoral y del acceso a los medios de comunicación

ARTÍCULO 35. Propaganda electoral. Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.

La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación.

En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir o reproducir

los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados.

ARTÍCULO 36. Espacios gratuitos en radio y televisión. Dentro de los dos meses anteriores a la fecha de toda votación y hasta cuarenta y ocho (48) horas antes de la misma, los partidos y movimientos políticos, las organizaciones sociales y los grupos significativos de ciudadanos, que hayan inscrito candidatos y los promotores del voto en blanco, tendrán derecho a espacios gratuitos en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, proporcionalmente al número de elegidos, para la realización de las campañas de sus candidatos u opciones a la Presidencia de la República y de sus listas al Congreso de la República.

Igualmente, previo concepto del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y/o de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, el Consejo Nacional Electoral deberá asignarles gratuitamente espacios con cobertura en la correspondiente circunscripción, para la propaganda electoral de sus candidatos u opciones a elegir en circunscripción territorial.
El Consejo Nacional Electoral, previo concepto de la Comisión Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, establecerá el número, duración y franjas de emisión de estos espacios, y los asignará a sus destinatarios, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Se otorgará igual número de espacios a cada una de las listas, candidatos u opciones electorales inscritas, en cada franja de transmisión, razón por la que se asignará el número de espacios necesarios para garantizar la igualdad aquí consagrada.

2. La duración de los espacios podrá ser diferente y variable teniendo en cuenta la naturaleza de la elección.

3. Los espacios se sortearán por franjas de horario teniendo en cuenta la audiencia o sintonía de cada franja, y garantizando que se otorgarán espacios en horarios de mayor sintonía o audiencia.

4. El sorteo garantizará que ninguna campaña pueda repetir espacio en la misma franja hasta tanto no hayan tenido oportunidad de hacerlo las demás campañas.

5. Los espacios no son acumulables, razón por la cual se perderán cuando no sean utilizados por las respectivas campañas.

6. Los costos de producción serán asumidos por las campañas beneficiarias de los mismos.

7. Durante dicho lapso los espacios gratuitos otorgados a los partidos y movimientos políticos para la divulgación política institucional podrán

utilizarse en las campañas electorales en las que participen, de conformidad con el reglamento que adopte el Consejo Nacional Electoral.

Parágrafo. El Estado reservará las franjas del espectro electromagnético que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo y para la publicidad a cargo de la organización electoral, El pago, si a ello hubiere lugar, por la utilización de los espacios asignados por el Consejo Nacional Electoral se hará con cargo al Presupuesto General de la Nación para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias.

ARTÍCULO 37. Número máximo de cuñas, avisos y vallas. El Consejo Nacional Electoral señalará el número y duración de emisiones en radio y televisión, el número y tamaño de avisos en publicaciones escritas y de vallas, que pueden tener en cada campaña los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos.

ARTÍCULO 38. Promotores del voto en blanco y de mecanismos de participación ciudadana. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y grupos significativos de ciudadanos que promuevan el voto en blanco en las campañas para cargos o corporaciones de elección popular, podrán realizar propaganda electoral en las mismas condiciones fijadas para las demás opciones a elegir respecto del mismo cargo o corporación, en la respectiva circunscripción.

CAPÍTULO IV

Del voto electrónico

ARTÍCULO 39. Implementación. Con el fin de garantizar agilidad y transparencia en las votaciones, la organización electoral implementará el voto electrónico.

El sistema que se adopte deberá permitir la identificación del elector con la cédula vigente o mediante la utilización de medios tecnológicos y/o sistemas de identificación biométricos, que permitan la plena identificación del elector. La identificación del elector, en todo caso, podrá ser independiente de la utilización de mecanismos de votación electrónica, y su implementación no constituye prerrequisito o condición para la puesta en práctica de tales mecanismos de votación.

La Registraduría Nacional del Estado Civil estipulará en los contratos que se celebren para la implementación del voto electrónico, la propiedad de la Nación de los programas que se diseñen en desarrollo de su objeto y/o los derechos de uso de los programas fuente de los que se adquieran. así como la propiedad de todos los datos que se vinculen a la correspondiente base de datos.

El gobierno priorizará a través de los mecanismos presupuestales que corresponda la destinación de los recursos necesarios para el cumplimiento del presente artículo.

Parágrafo transitorio. La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará, a partir de las próximas elecciones, la identificación biométrica de los electores. Igualmente iniciará el desarrollo del sistema de voto electrónico de conformidad con un plan piloto en las circunscripciones y en el porcentaje que apruebe la Comisión de que trata el artículo siguiente. La implementación del nuevo mecanismo se realizará gradualmente hasta alcanzar su pleno desarrollo dentro del término previsto por la mencionada Comisión. En ningún caso el término excederá su plena implementación más allá de las elecciones para Congreso que se realizarán en el año 2014.

ARTÍCULO 40. Comisión Asesora. Créase una Comisión asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el proceso electoral, la cual estará integrada así:

1. El Registrador Nacional del Estado Civil o su delegado.
2. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
4. El Ministro de las Tecnologías de la Información o su delegado.
5. El Director del Departamento Administrativo Nacional de Planeación o su delegado.
6. Dos (2) magistrados del Consejo Nacional Electoral, designados por su sala plena.
7. Un delegado de cada Partido o Movimiento Político con personería jurídica, designado por la Presidencia o Dirección General de la Colectividad.

Parágrafo. La Comisión será presidida por el Registrador Nacional del Estado Civil, se dará su propio reglamento, se reunirá por derecho propio cuando menos dos veces al mes, y contará con el acompañamiento técnico de entidades u organismos especializados en la materia. A sus sesiones podrán asistir servidores públicos y particulares invitados por la misma.

TÍTULO IV

DISPOSICIONES VARIAS

ARTÍCULO 41. Del escrutinio el día de la votación. Las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares comenzarán el escrutinio que les corresponde el mismo día de la votación, a partir del momento del cierre del proceso de votación, con base en las actas de escrutinio de mesa y a medida que se vayan recibiendo por parte de los claveros respectivos, en el local que la respectiva Registraduría previamente señale.

Dicho escrutinio se desarrollará hasta las doce (12) la noche. Cuando no sea posible terminar el escrutinio antes de la hora señalada, la audiencia de

escrutinio continuará a las nueve (9) de la mañana del día siguiente hasta las nueve (9) de la noche y así sucesivamente hasta terminar el correspondiente escrutinio.

Al concluir el escrutinio de mesa y luego de leídos en voz alta los resultados, las personas autorizadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil escanearán las correspondientes actas de escrutinio de mesa a efectos de ser publicadas inmediatamente en la página web de la entidad. Una copia de dichas actas será entregada a los testigos electorales, quienes igualmente podrán utilizar cámaras fotográficas o de video.

ARTÍCULO 42. De las Comisiones Escrutadoras. Los miembros de las comisiones escrutadoras deberán estar en la sede del escrutinio desde las tres y media (3:30) de la tarde del día de la votación, activarán la entrega de los pliegos electorales de los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales que no se hayan introducido en el arca triclave al empezar el escrutinio, verificarán cuidadosamente la hora y el estado de los mismos al ser recibidos, de todo lo cual se dejará constancia en el acta de introducción que suscriben los claveros.
Si faltaren pliegos de los corregimientos, inspecciones de policía o sectores rurales, la comisión escrutadora no podrá concluir el escrutinio antes de vencerse el mayor de los términos de distancia fijados por el Registrador Nacional del Estado Civil para el respectivo municipio.

Parágrafo. Las Comisiones Escrutadoras, según el caso, entregarán a un testigo por partido, movimiento político o grupos significativo de ciudadanos, en medio físico o magnético, una copia de las actas parciales de escrutinio en cada jornada. Para iniciar la nueva jornada la Comisión Escrutadora, verificará junto con los Testigos Electorales, que los datos parciales de escrutinio coincidan con la información entregada en la jornada anterior.

De igual manera, las Comisiones Escrutadoras deberán entregar, según el caso, en medio físico o magnético, una copia del acta final de escrutinio.

ARTÍCULO 43. De los escrutinios de los delegados del Consejo Nacional Electoral. Los escrutinios generales que deben realizar los delegados del Consejo Nacional Electoral se iniciarán a las nueve (9) de la mañana del martes siguiente a las elecciones, en la capital del respectivo Departamento.

Los delegados del Consejo deberán iniciar y adelantar el escrutinio general, aunque no se haya recibido la totalidad de los pliegos electorales de los municipios que integran la suscripción electoral.

ARTÍCULO 44. Del horario de los escrutinios para fórmula Presidencial. Los escrutinios para Presidente y Vicepresidente de la República tendrán el mismo horario que para el resto de elecciones.

ARTÍCULO 45. Testigos electorales. Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, que inscriban candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o promuevan el voto en blanco, así como las organizaciones de observación electoral reconocidas por el Consejo Nacional Electoral, tienen derecho a ejercer vigilancia de los correspondientes procesos de votación y escrutinios, para lo cual podrán acreditar ante el Consejo Nacional Electoral los testigos electorales por cada mesa de votación y por cada uno de los órganos escrutadores. Cuando se trate de procesos a los que se han incorporado recursos tecnológicos, se podrán acreditar también auditores de sistemas.

Los testigos electorales vigilarán el proceso de las votaciones y de los escrutinios, podrán formular reclamaciones y solicitar la intervención de las autoridades.

Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral podrá delegar en servidores de la organización electoral encargados de la organización de las elecciones, la función de autorizar las correspondientes acreditaciones y, así mismo, reglamentar las formas y los procedimientos de acreditación e identificación de testigos y auditores.

ARTÍCULO 46. Unidad Nacional de Delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática. Créase la Unidad Nacional de Delitos contra los mecanismos de participación democrática en la Fiscalía General de la Nación, con el fin de investigar los delitos contra los mecanismos de participación democrática.

ARTÍCULO 47. Censo electoral. El censo electoral es el registro general de las cédulas de ciudadanía correspondientes a los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho de sufragio y, por consiguiente, para participar en las elecciones y para concurrir a los mecanismos de participación ciudadana.

El censo electoral determina el número de electores que se requiere para la validez de los actos y votaciones a que se refieren los artículos 106, 155, 170, 375, 376, 377 y 378 de la Constitución Política. Es también el instrumento técnico, elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que le permite a la Organización Electoral planear, organizar, ejecutar y controlar los certámenes electorales y los mecanismos de participación ciudadana.

ARTÍCULO 48. Depuración permanente del censo electoral. Los principios de publicidad y de eficacia del censo electoral exigen que la organización electoral cuente con la debida anticipación, con datos ciertos y actuales para el desarrollo de los comicios y de los mecanismos de participación ciudadana.

En cumplimiento de estos principios deben ser permanentemente depuradas del censo electoral las siguientes cédulas de ciudadanía:

1. Las pertenecientes a ciudadanos que se encuentren en situación de servicio activo a la Fuerza Pública.

2. Las pertenecientes a ciudadanos inhabilitados para el ejercicio de derechos y funciones públicas en virtud de sanción disciplinaria en firme o de sentencia penal ejecutoriada.

3. Las correspondientes a ciudadanos fallecidos.

4. Las cédulas múltiples.

5. Las expedidas a menores de edad.

6. Las expedidas a extranjeros que no tengan carta de naturaleza.

7. Las correspondientes a casos de falsa identidad o suplantación.

Parágrafo. En todo caso, el censo electoral deberá estar depurado dos meses antes de la celebración de cada certamen electoral o mecanismo de participación ciudadana.

ARTÍCULO 49. Inscripción para votar. La inscripción para votar se llevará a cabo automáticamente al momento de la expedición de la cédula de ciudadanía. La Registraduría Nacional del Estado Civil establecerá los mecanismos necesarios de publicidad y logística para la actualización de la información por zonificación; en caso de que el ciudadano cambie de lugar de domicilio o residencia, dicho proceso se llevará a cabo dentro del año anterior al respectivo proceso electoral y se cerrará dos (2) meses antes de la respectiva jornada electoral de que se trate.

ARTÍCULO 50. Inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior. La inscripción de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior para ejercer su derecho al voto deberá estar abierta en el tiempo hasta los dos meses anteriores a la fecha de la respectiva elección. Las sedes consulares habilitadas para tal propósito deberán hacer la publicidad necesaria para asegurarse que la comunidad nacional respectiva tenga conocimiento pleno sobre los periodos de inscripción.

Parágrafo. Para los fines de lo dispuesto en el presente artículo, se incluirán los días sábado, domingo y festivos del último mes previo al cierre de la respectiva inscripción.

ARTÍCULO 51. Votaciones en el exterior. Los periodos de votación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior deberán estar abiertos durante una semana, entendiéndose que el primer día es lunes anterior a la fecha oficial de la respectiva elección en el territorio nacional. Lo anterior para facilitar el desplazamiento de ciudadanos colombianos que se pueden encontrar distantes de la sede consular.

ARTÍCULO 52. Transporte. Las empresas de transporte público que tengan rutas y frecuencias u horarios autorizados en las áreas urbanas, intermunicipales y veredales, están obligadas a prestar el servicio público de transporte el día de elecciones; el Gobierno Nacional fijará los mecanismos que aseguren la prestación del servicio.

ARTÍCULO 53. Auxiliares o guías de información electoral. Prohíbase la contratación de personas conocidas como auxiliares electorales, pregoneros, informadores, guía y demás denominaciones, el día del debate electoral.

ARTÍCULO 54. Medios de comunicación y democracia. Los medios de comunicación social tienen la obligación de contribuir al fortalecimiento de la democracia. La propaganda electoral en dichos medios de comunicación, podrá ser contratada por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos, gerentes de campaña o por los promotores del voto en blanco o de cualquiera de las opciones en los mecanismos de participación ciudadana. Los candidatos también podrán contratar cuando administren directamente sus campañas.

De la publicidad gratuita, total o parcialmente, debe quedar constancia escrita y se tendrá como donación, para lo cual se estimará su valor con base en las tarifas establecidas por el mismo medio para dicha clase de propaganda durante el correspondiente debate electoral.

La propaganda electoral en televisión podrá realizarse en los espacios otorgados para el Estado de conformidad con el artículo 37 de la presente Ley.

Los concesionarios del servicio de televisión, cualquiera que sea su modalidad, no podrán difundir propaganda electoral trasmitida en canales de televisión extranjeros en relación con las campañas que se adelantan en Colombia.

ARTÍCULO 55. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.”

Vigésimo primero.- A través de la Secretaría General de la Corte, **ENVIAR** copia auténtica de esta sentencia a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para su conocimiento, y con el fin de que remitan al Presidente de la República el texto definitivo del proyecto de ley, transcrito en el numeral anterior, para los efectos del correspondiente trámite constitucional.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente
Con aclaración de voto

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Con aclaración de voto

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado
Ausente en comisión

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

LA SECRETARIA GENERAL DE LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR

Que el magistrado **JORGE IVAN PALACIO PALACIO**, no aclara voto en la sentencia C-490/11 del veintitrés (23) de junio de dos mil once (2011), como lo expresó en oficio del 29 de enero de 2013, visible a folio 1130 de la actuación.

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013)

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA MARIA VICTORIA CALLE CORREA A LA SENTENCIA C-490/11

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Inobservancia

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Se vulneran cuando se introducen asuntos nuevos respecto de los cuales no se ha planteado debate alguno/**ELUSION DEL DEBATE PARLAMENTARIO-**Configuración por acuerdo metodológico en Comisión Primera de la Cámara de Representantes

Para que asuntos como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la definición y depuración del censo electoral, la inscripción para votar, la votación en el exterior, la modificación del procedimiento de la acción electoral, o el transporte público durante las elecciones, pudieran considerarse como válidamente introducidos al proyecto, debían no solo tener alguna relación de conexidad con la materia general del proyecto, sino además haber sido aprobados de conformidad con las reglas constitucionales y legales que rigen el procedimiento legislativo, esto es respetando los principios de identidad y consecutividad; pero contrario a lo afirmado por la mayoría, al examinar con mayor detenimiento lo ocurrido durante el debate parlamentario en relación con la aprobación del inciso final del parágrafo 3º del artículo 29, y de los artículos 47 a 52 del proyecto, tales artículos constituían asuntos nuevos que no fueron objeto de los 4 debates exigidos por la Constitución y la ley, y por referirse a asuntos nuevos exigían su devolución a la Comisión o a la otra Cámara para que ésta adoptara una decisión al respecto, al no hacerse así, se desconoció el principio de consecutividad y por tanto debieron ser declarados inexequibles.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA SERVIDORES PUBLICOS EN PROYECTO DE REFORMA POLITICA-Constituía un asunto nuevo incorporado en la ponencia para tercer debate del proyecto

En relación con el inciso final del parágrafo 3º del artículo 29, sobre las inhabilidades e incompatibilidades de servidores públicos de elección popular, fue un asunto nuevo incorporado en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado, es decir en el tercer debate del proyecto, que reintroducía una idea presente en el proyecto original pero suprimida en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, que no fue debatido ni aprobado en la Comisión Primera de la Cámara ni en la Plenaria de la Cámara, como quiera que los congresistas eludieron el debate del asunto y solo fue aprobado en la Comisión Primera del Senado y en la Plenaria del Senado, con lo cual violó el principio de consecutividad

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA-No es sólo coetánea sino también sucesiva

La prohibición de doble militancia no sólo contempla al que está en dos colectividades al mismo tiempo, sino a aquel que se pasa de una a otra, de un momento a otro, sin que medie tiempo alguno y cuando están cerca las elecciones

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA EN LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Regla exceptiva desconoce los derechos políticos de los electores y la estabilidad de las colectividades

La evaluación de la Corte Constitucional del parágrafo del artículo 2° de la Ley Estatutaria evidencia que se hizo un juicio de constitucionalidad en el que no se valoraron adecuadamente los valores y principios en juego, ya que por una parte se valoró excesivamente el derecho a ser elegido de las personas que pertenecían a la colectividad política que resuelve disolverse 12 meses antes de elecciones y, por otra parte, se dejaron de lado importantes valores constitucionales, tales como: por una parte el derecho político de todas las personas que son electores, y por otra, la estabilidad y fuerza de los partidos y movimientos políticos, que se ve amenazada

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA EN LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Regla exceptiva constituye una invitación a la destrucción de partidos y movimientos políticos

EQUIDAD DE GENERO EN LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Alcance de efectos temporales

Referencia.: expediente PE-031

Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara "por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

1. Con el acostumbrado respeto, a continuación expongo las razones que me llevaron a salvar parcialmente el voto a la sentencia C-490 de 2011. En primer lugar, en relación con la constitucionalidad del inciso final del parágrafo 3º del artículo 29 y de los artículos 47 a 52 del proyecto de ley estatutaria examinado. En mi opinión, los artículos debieron ser declarados inexequibles por vicios de trámite, ya que en su aprobación no se acató el principio de consecutividad, conforme lo ordena el artículo 157 de la Constitución Política. En segundo lugar, en relación con la constitucionalidad del parágrafo del artículo 2° del proyecto de ley estatutaria, consideró que dicho parágrafo ha debido ser declarado inexequible por afectar irrazonablemente los derechos de los electores y la estabilidad de las colectividades. Finalmente, haré una precisión acerca de la decisión de la Corte Constitucional en relación con las normas que introduce el proyecto en materia de igualdad y equidad, sexo y género, en especial en lo que se refiere a la cuota establecida para listas de personas que sean candidatas. En este aspecto final, comparto la decisión de la Sala, por lo que se trata sólo de una aclaración de voto. A continuación me referiré a cada uno de estos aspectos.

Violación a las reglas procedimentales propias de un debate legislativo estatutario, que busca desarrollar elementos determinantes del estado social y democrático de derecho

2. Para la mayoría todas las disposiciones del proyecto de ley estatutaria cumplieron con el trámite legislativo y respetaron de manera general las reglas sobre debate parlamentario, en particular los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia, en la medida que aunque el proyecto fue objeto de modificaciones, supresiones y adiciones a lo largo del proceso legislativo, todas ellas gravitaron "sobre la materia electoral" y en esa medida todos los temas finalmente incluidos en el proyecto estuvieron presentes desde el primer debate.

3. No obstante, al examinarse con cuidado el ámbito del proyecto de ley, tal como fue definido por el legislador y por el Acto Legislativo 01 de 2009, no todos los temas relacionados con la materia electoral fueron objeto de regulación estatutaria desde un principio y en esa medida, no todo asunto finalmente incluido en el proyecto podía entenderse como incorporado a éste, a menos que hubiera sido debatido y aprobado de conformidad con las reglas constitucionales, orgánicas y jurisprudenciales que rigen el debate parlamentario.

4. De acuerdo con el marco definido en la "reforma política", ésta tenía como finalidad ajustar el régimen de los partidos y movimientos políticos, fortalecer y democratizar su organización, corregir malas prácticas como el clientelismo, la corrupción o la penetración de las campañas y de los procesos electorales por parte de actores ilegales, establecer un régimen de responsabilidad política y asegurar la transparencia en la financiación tanto de los partidos y movimientos como de las campañas electorales y de las consultas internas de los partidos al regular la financiación estatal y privada,

de conformidad con el marco fijado en los artículos 107, 108 y 109 de la Constitución, tal como fueron modificados por el Acto Legislativo 01 de 2009.

5. Ello explica que el proyecto de ley presentado al Congreso se hubiera concentrado en regular los principios y reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, las reglas sobre las consultas como mecanismo de democracia interna, su régimen sancionatorio, la disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos, la financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y las campañas, la inscripción de candidatos, las reglas sobre propaganda electoral y de acceso a los medios de comunicación durante las campañas electorales, y el voto electrónico. Ese fue el ámbito definido por el propio legislador.

6. Por ello para que asuntos como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la definición y depuración del censo electoral, la inscripción para votar, la votación en el exterior, la modificación del procedimiento de la acción electoral, o el transporte público durante las elecciones, pudieran considerarse como válidamente introducidos al proyecto, debían no solo tener alguna relación de conexidad con la materia general del proyecto, sino además haber sido aprobados de conformidad con las reglas constitucionales y legales que rigen el procedimiento legislativo, esto es respetando los principios de identidad y consecutividad.

7. En mi opinión, el estándar de conexidad material entre los asuntos de un proyecto de ley empleado en la sentencia, termina por igualar los principios de unidad de materia y de identidad flexible que, aunque relacionados, son claramente diferentes. Ese nuevo estándar también prescinde de las exigencias del principio de consecutividad, al permitir que cualquier asunto relacionado con esa "materia electoral," deba entenderse como implícitamente presente desde el inicio del proceso legislativo, aun cuando frente al ámbito del proyecto definido por el legislador estatutario, ese tema constituyera un asunto nuevo, introducido en una etapa posterior del trámite legislativo, sobre el cual alguna de las células legislativas no se hubiera pronunciado.

Esta posición de la mayoría se aparta completamente de lo que señalan la Ley 5 de 1992 y las reglas que ha desarrollado la jurisprudencia sobre cuándo puede entenderse que hubo debate y sobre cuándo se está ante un asunto nuevo, introducido por la plenaria o por la otra cámara, que debe ser devuelto para que la célula legislativa que no se pronunció sobre él, adopte una decisión al respecto.

8. Contrario a lo afirmado por la mayoría en relación con la totalidad del proyecto de ley, al examinar con mayor detenimiento lo ocurrido durante el debate parlamentario en relación con la aprobación del inciso final del parágrafo 3º del artículo 29, y de los artículos 47 a 52 del proyecto, tales

artículos constituían asuntos nuevos que no fueron objeto de los 4 debates exigidos por la Constitución y la ley, como paso a mostrar.

8.1. En relación con el inciso final del parágrafo 3º del artículo 29, sobre las inhabilidades e incompatibilidades de servidores públicos de elección popular, tuvo la siguiente evolución en el Congreso:

8.1.1. El texto original del proyecto incluía el tema de inhabilidades en las entidades territoriales en el Titulo II Capitulo II, artículo 35. (Gaceta 636 de 2010). El proyecto original no incluyó el tema de incompatibilidades.

8.1.2. En el texto de la ponencia para I debate en Comisión I de la Cámara de Representantes (Gaceta 691 de 2010), se suprimió completamente el capítulo sobre inhabilidades en las entidades territoriales y no se incluyó un texto que sustituyera la propuesta original.

8.1.3. Durante el debate en la Comisión I de la Cámara de Representantes (Gaceta 1125 de 2010) no existe constancia de que se haya introducido un texto sobre inhabilidades o incompatibilidades como proposición aditiva en las entidades territoriales que pudiera ser votado. De hecho, tal como surge del debate registrado en la Gaceta, los congresistas acuerdan votar la ponencia y el proyecto, tal como había sido presentado por el ponente. Primero votan los artículos sobre los cuales no había ninguna proposición. Luego, en relación con los artículos que tenían proposiciones los miembros de la comisión hacen un acuerdo metodológico según el cual las proposiciones no serían votadas, sino que serían recogidas en la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara, incurriendo claramente en elusión del debate. Finalmente, aprobaron el texto de los artículos que faltaban por votar, tal como habían sido presentados en la ponencia. (Gaceta del Congreso 771 de 2010).

8.1.4. Sobre el tema de las inhabilidades, uno de los miembros de la Comisión Primera de la Cámara, el Representante Juan Carlos Salazar Uribe, durante su intervención dice que hará una proposición sobre ese tema, pero nunca presenta un texto para votación, tal como se lo señala el mismo Presidente de la Comisión. Posteriormente, ante el volumen de proposiciones presentadas, hubo un acuerdo metodológico de los partidos según el cual, los artículos con proposiciones serían votados tal como proponía la ponencia para primer debate y todas las proposiciones presentadas no serían discutidas ni votadas en la Comisión, sino incluidas en la ponencia para segundo debate, y sin conocer el texto de algunas proposiciones, o sin saber si efectivamente existía una proposición escrita tal como ordena el Reglamento del Congreso, se autorizó a los ponentes a incluirlas en la ponencia para segundo debate en la Plenaria en aquellos artículos identificados por la Comisión como artículos con proposiciones, a pesar de que dichas proposiciones no habían sido objeto de debate. (Gaceta del Congreso 1125 de 2010). Ello se evidencia en el Acta de la respectiva sesión, de la cuál transcribo los apartes pertinentes:

ACTA DE COMISIÓN 19 DEL 05 DE OCTUBRE DE 2010 CÁMARA.
Comisión Primera Constitucional Permanente ACTA NÚMERO 19 DE 2010
(Octubre 5)
Legislatura 2010-2011
(Primer Periodo)

(…)

La presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Juan Carlos Salazar Uribe:

(…).

En cuanto al artículo diecisiete, en el numeral cinco doctor Varón, revise lo dice, el Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, por conducto del Fondo de Financiación y Política, pero ahí dice algo que es bien importante y es cuando se calcula el umbral para el mantenimiento de la personería jurídica doctor Varón. O es, o se mantiene con el 3% de los votos del Senado o los votos de la Cámara y le voy a decir porque si usted deja abierta esa posibilidad, usted está abriendo la posibilidad a la doble militancia, porque lo que nosotros buscamos es que cuando existan candidatos al Senado, sean apoyados por candidatos a la Cámara del nuevo Partido y viceversa, entonces yo le propongo que esa cuantificación de la votación, sea únicamente por el Senado, **ahí le voy a hacer la proposición para que usted la entienda un poco más y finalmente yo sí creo doctor Varón, que no debemos excluir el tema de las inhabilidades, debemos de tocarlo y debemos ser claros y exactos en una serie de inhabilidades que hoy en día existen en la Ley 617 y que se prestan para una cantidad de interpretaciones por parte de las Cortes, de la Procuraduría y del Consejo Nacional Electoral**, entonces creo que es bueno, hay cosas que debemos excluir de ahí, pero hay cosas que son importantes como el tema de las circunscripciones que pueden aclarar y ayudar de pronto a mejorar el funcionamiento, tanto de las Cortes, como de la Procuraduría, muchas gracias Presidente.

(…)

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Rubén Darío Rodríguez Góngora:

Sí, señor Presidente. Señor Ministro, estimados compañeros**. En el proyecto original que presentó el Gobierno, se trató en el artículo 35 el tema de las inhabilidades, en la exposición que planteó el Coordinador Ponente, el doctor Germán Varón, no expresó ningunas razones por las cuales en su ponencia no se tuvo en cuenta ese tema de las inhabilidades, de igual manera en la exposición del señor Ministro, en la sesión anterior ninguna referencia hizo a ese tema, observando la ponencia aparece un pliego de modificaciones y los ponentes manifiestan que no se incluyó el tema de las inhabilidades en razón a que ya estamos muy cerca de la contienda electoral y que las elecciones se desarrollarán aproximadamente en un año y que este tema de las inhabilidades muy seguramente iba a causar incertidumbre en los candidatos de ese proceso electoral, sería muy importante que se justificara, se ampliará por parte de los ponentes,**

cuáles son esas razones para no incluir el tema de las inhabilidades, de manera personal y eso lo estoy proponiendo a los honorables Representantes de la Comisión, sería importante que desde ya se incluyera ese tema de las inhabilidades y si de pronto hay algún factor de incertidumbre pues para eso nosotros también podemos legislar a través de los artículos transitorios, eso mismo se hizo cuando se legisló en la Ley 617, el artículo transitorio determinó a partir de cuándo se iban a aplicar ese régimen de inhabilidades, por eso yo les sugiero que se tenga en cuenta ese tema de las inhabilidades y se establezca el artículo transitorio, encontrando las inhabilidades vemos como hay un régimen más riguroso que todos los anteriores, que la Ley 136 de 1994 que la Ley 617 del 2000, pero si es necesario hacer algunas modificaciones, en el caso de que los honorables Representantes tengan en cuenta este tema, porque encontramos que hay algunas de ellas señor Ministro, señores funcionarios del Ministerio de Gobierno, del Interior que son bastantes extremas y que van en contravía con otras normas que ha dictado el Congreso de la República, tal es el caso, lo que se menciona en el artículo 13 del mencionado artículo en el numeral 13 del mencionado artículo 35, cuando dice que estarán inhabilitados para inscribirse como candidatos a los Consejos, a las Asambleas, a Alcaldes y Gobernadores quienes hubieren sido sancionados con destitución de un cargo público, excluidos del ejercicio de una profesión, sancionados disciplinariamente más de dos veces por faltas graves, o leves dolosas, dentro de los doce años anteriores a la inscripción, considero que esto es muy extremo y que va en contravía a lo establecido por el Código Único Disciplinario en su artículo 38, allí se menciona que son otras inhabilidades, haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco años por faltas graves, o leves dolosas o ambas, luego sería importante que se tuviera en cuenta ese mismo período pero no el período de los doce años, que es un período bastante extremo, además deben de tener en cuenta que quienes aspiran, la mayoría de los que aspiran son gentes que han sido funcionarios públicos, que una por una u otra razón han sido investigados y de esta manera se les está coartando el derecho a ser elegido de manera extrema, tal como lo planteaba el doctor Jaime Buenahora en la sesión anterior, cuando mencionaba los derechos establecidos en el artículo 40 de la Constitución Nacional.

De igual manera en el numeral 14 se está mencionando que quienes hubieren sido declarados responsables fiscalmente dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción, es decir, le cierran totalmente la posibilidad de poder aspirar y ahí también se va en contravía con lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 38 de la Ley 734, allí se está estableciendo, que quien ha sido declarado responsable fiscalmente, será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente, pero allí se menciona y ese es el parágrafo que se debería estar incluyendo también, que si se presenta el pago a la Contraloría competente y que esta Contraloría lo excluye al responsable del Boletín de Responsables Fiscales, pues podría ser otra vez sujeto de ser nombrado en un cargo público, en este caso en la

eventualidad que se cancele la suma de dinero de la cual fue declarado responsable, pues se le podría estar dando la oportunidad de aspirar a los cargos del régimen territorial.
(…)
La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Guillermo Abel Rivera Flórez:

Señor Presidente, es una sugerencia de orden procesal, yo estuve revisando las diferentes proposiciones que se han presentado, la mayoría me parece mejor dicho todas, son pertinentes, no voy a decir la mayoría, hay algunas consideraciones porque creo que un par de ellas son de orden constitucional y por lo tanto no se podrían tramitar a través de la ley, pero yo quisiera dejar a consideración de la Comisión, la siguiente proposición o la siguiente sugerencia mejor, antes de que usted someta a consideración los artículos que no tienen proposición y es la siguiente, como el tiempo en la Comisión en general ya nos apremia, **la sugerencia que nosotros les hacemos y yo creo que mis compañeros del equipo de ponencia van a compartir esta idea, es que nos permitan votar el proyecto tal y como viene en la ponencia y las proposiciones las incorporamos a la ponencia que se presente a la Plenaria de la Cámara, es más, si usted a bien lo tiene señor Presidente, yo incluso sugeriría que por ejemplo el doctor Roosvelt Rodríguez que presentó varias proposiciones, el doctor Abril que también presentó varias, el doctor Salazar, si usted tiene a bien señor Presidente, que los incorpore al equipo de ponentes para el segundo debate y que nos reunamos y recojamos todas esas proposiciones y presentemos una ponencia integradora para el siguiente debate y no discutamos proposiciones aquí en la Comisión**.
(…)
La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Alfredo Bocanegra Varón:

Mire señor Presidente, es que en primer **lugar, a mí me parece muy preocupante que estos debates quieran reemplazarse, el pupitrazo por el corretazo,** cómo es posible como lo dijo aquí el doctor Roosvelt, que se diga que es preocupante que están inscritos trece Representantes, **deberían estar inscritos los treinta y cinco Representantes, esto es un órgano deliberativo y si nos gastamos un año en el debate a un proyecto, es un año, no estoy de acuerdo con eso, voy a sustentar las dos proposiciones que he cursado porque ya en un proyecto anterior, donde fui ponente colegiado con el doctor Rivera, también me dijo exactamente lo mismo y no lo he visto reflejado en la norma**, entonces yo sí necesito que conste en actas aquí y por lo menos en lo que a mí refiere, yo sí mis dos proposiciones las voy a sustentar, las voy a defender y que las sometan a votación, no me gustan los corretazos ni los pupitrazos.
(…)
Presidente:
Si es cuestión de procedimiento, que estamos tratando de encontrarle una salida, es decir si las unificamos unas con otras, tenemos cerca de treinta y

cinco proposiciones, entonces seguramente no vamos a salir mañana, miércoles, seguramente, ni el jueves, en fin, Representante Juan Carlos Salazar, que presentó unas proposiciones, es ponente, el Representante Abril que presentó unas proposiciones, tiene su Representante dentro del Partido Cambio Radical y que es Coordinador de los Ponentes, Representante Sanabria es ponente también y bueno de tratar es un mecanismo como de ver, como avanzamos, si hay alguna que dicen bueno las mías sí, **como tengo el temor de no poderlas meter para segundo debate, porque la idea es que vayan para segundo debate, esa es la idea es el compromiso, es decir, el Representante Roosvelt, lo incluiríamos como ponente, a la Representante Victoria Vargas la incluiríamos como ponente para garantizar que sus proposiciones, las que no tengan dificultades de orden constitucional vayan en el proyecto**, pero entonces avancemos un poco, después miramos el conjunto, después miramos que hacemos con las proposiciones a ver si nos aceptan la propuesta que también lo incluiríamos al Representante Bocanegra, como ponente para garantizar que sus inquietudes vayan.

Entonces los artículos que no tienen proposición son los siguientes, para votarlos, el artículo 1°, el artículo 4°, el artículo 5°, el 6°, el 12, el 13, el 14, el 15, el 16, el 18, el 20, el 23, el 25, el 27, el 32, el 33, el 34, el 35, el 38, el 39, el 40, el 44, el 46, el 47, el 48, el 50 y el de la vigencia el 51, no tienen proposición. En consideración, el articulado que no tiene proposición. Ya se aprobó la proposición con que termina el informe, la semana pasada. Entonces estos artículos que he mencionado no tienen proposición, el seis, la profesión, no tenemos acá radicada la proposición. Representante Juan Carlos del 6° no tenemos proposición, no hay en la mesa proposición.
La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Juan Carlos Salazar Uribe:

Presidente, mire, efectivamente yo no las he pasado, las estoy apenas, Representante Bocanegra, yo estoy de acuerdo con usted mire, esta es la reforma a nosotros, esta es la Reforma Política, **Presidente, de verdad, yo sé que debemos colaborarle al Gobierno y todo el tema pero en esta, echémonos el tiempito, yo tengo una cantidad de inquietudes**, mire es que nosotros cada que tenemos una elección, somos sujetos de demandas y es por falta de interpretación de estas cosas que deben de quedar claras, yo **planteé y estoy haciendo unas propuestas para el tema de inhabilidades**, estoy haciendo, mire lo que está pasando Heriberto en el Valle del Cauca, eso debe quedar claro en esta reforma, usted lo acaba de proponer, debe quedar claro que es una terna por el partido o movimiento político que la mandó, entonces yo sí creo que así nos demoremos un poquito en esta reforma, yo le planteo lo siguiente, **si usted quiere Presidente, miremos la de sostenibilidad, aplacemos esta.**

Presidente:

Representante, yo estoy haciendo todo, dando las garantías a todos, si yo no tengo proposición suya, Representante me disculpa, pero aquí no hay proposición, yo no puedo esperar, yo no sé en cuánto tiempo los asesores me traigan la proposición que usted está manifestando. Este proyecto lo empezamos a discutir el miércoles, no me van decir que estamos corriendo, el miércoles empezamos a discutirlo, la proposición si yo la veo aquí, la someto, la saco de inmediato. Entonces después que llegue la proposición me pide la palabra y pide que reabran la discusión del artículo, pero cómo hacemos, yo**,** qué artículos con los que usted me dice que ya están haciendo la proposición Representante y cuánto tiempo esperamos aquí. Continúa la discusión de los artículos que se han mencionado.
(…)
La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Germán Varón Cotrino:
Señor Presidente. En el mismo sentido y lo habíamos dicho y lo habíamos aceptado, las dos observaciones que sobre genero hizo el doctor Buenahora y un artículo que él presenta para incluirlo en la ponencia, sobre el derecho que les asiste a los ciudadanos para poder participar en un proceso electoral, son compromisos de los Ponentes, que incluso en la sesión pasada habíamos dicho que los incluíamos, si usted me autoriza doctor Buenahora, podríamos entonces esos dos artículos que también tocan el tema de la equidad de género y un artículo nuevo, también podríamos tenerlos en cuenta para la ponencia y que no sean objeto de discusión y en el mismo sentido un compromiso público con el doctor Correa, para asumir que la redacción que traía el primer proyecto en el artículo veintitrés con financiación, será el artículo que tenga que figurar en la ponencia frente a la plenaria, de esa manera por lo menos, esa parte de lo que tiene que ver con observaciones o proposiciones, quedaría solventada y en el mismo sentido el doctor Alfredo Deluque, con respecto a las observaciones que él había manifestado.

El Partido Liberal, de manera generosa, también ha mencionado en el mismo sentido que se podría revisar, para la ponencia señor Presidente, del segundo debate y solo una explicación muy corta que el doctor Rubén había pedido que se hiciera y es que en el tema de las inhabilidades, existen unas que ya están consagradas de orden legal y de orden constitucional, el modificarlas sin tener la certeza de que nosotros seamos los únicos que podemos alterar el texto, que se pueda alterar en Senado, implicaría que en un proceso de elecciones al que estamos ad portas, con una revisión previa de constitucionalidad como lo es esta ley estatutaria nos podría llevar a una confusión, entonces lo que él de manera generosa con su partido ha aceptado, es que en ese sentido también las observaciones del Partido Liberal, sean incorporadas dentro de la ponencia que se presentaría a la Plenaria, con una solicitud respetuosa señor Presidente, que a mí me parece que no por dispendiosa deja de ser eficiente y es que las personas que han hechos esas observaciones, la que hace el doctor Juan Carlos Salazar, la que hace la doctora María Victoria, la que hace el doctor Rubén, la que hace el doctor Salamanca, pues son

personas que pueden estar incluidos dentro del texto, perdón dentro del texto no, sino en calidad de ponentes para la Plenaria, de tal manera que no importa como bien lo decía el doctor Bocanegra, que seamos 35 ponentes o 30 o 29.
Este señor Presidente, es el único proyecto que no tiene ni oposición ni Gobierno, a qué me refiero, este es un proyecto que se aplica igual a todos los partidos, es un proyecto que pretende demostrarle a la opinión pública y regular dentro de los propios partidos una serie de aspectos que son de la mayor importancia, y obviamente lo que nosotros entendemos es que es un proyecto que por la urgencia, por ese visto previo de constitucionalidad que tiene que otorgar la Corte, pues tiene alguna premura en la medida en que se entiende que esta legislatura debe ser aplicada para las elecciones de octubre, de tal manera que esas observaciones del Partido Liberal, las de Cambio Radical, el doctor Alfonso Prada comparte esa misma circunstancia a nombre del Partido Verde, el partido de la U, no sé si tal vez con la excepción del doctor Roosvelt, que obviamente me gustaría si el Presidente accede, que en su condición de Ponente, pudiéramos debatir estos temas que usted ha propuesto, quedarían solventadas esas observaciones, e incrementado el número de Ponentes, al igual que el doctor Juan Carlos Salazar a nombre del PIN. El Partido Conservador y entiendo perfectamente si desea discutir esas proposiciones una a una, así será y podríamos entonces avanzar en esas observaciones de esos partidos que he mencionado y entrar a debatir los artículos que individualmente hay que empezar a revisar.

Presidente: Vamos a continuar.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Roosvelt Rodríguez Rengifo:
Presidente, mire, yo comparto la preocupación del doctor Bocanegra en el sentido de que en algunas oportunidades, algunas proposiciones estando obligados los ponentes a darle respuesta en la ponencia para segundo debate, no lo hacen, ese es el riesgo que no quiere correr el doctor Bocanegra, hay un compromiso de Guillermo Rivera, de Germán Varón, que son los Coordinadores Ponentes en el sentido de que están dispuestos a que no se presenta ponencia para segundo debate, hasta tanto discutamos las proposiciones que nosotros hemos presentado y en ese sentido igualmente invito al doctor Alfredo Bocanegra, a que se sume a la proposición hecha para que le demos salida a este proyecto, el doctor Juan Carlos Salazar dice algo que parece definitivo en el sentido de que este es un proyecto de la mayor importancia y lo decía Germán Varón no tiene oposición, en ese sentido lo que tenemos que ser es muy cuidadosos para otorgarle un marco legal, para la dinámica de la política en los partidos y si es necesario a partir de la aprobación de la ponencia de que nos sentemos todos los días a hacer un trabajo, hay que hacerlo, para eso está Guillermo Rivera dispuesto, para eso está Germán Varón dispuesto, por mi parte acepto esa propuesta y espero la próxima semana puede ser convocado para que por fuera de la Comisión, por fuera de la plenaria hagamos un trabajo, un debate que nos permita consolidar esa ley. Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Camilo Andrés Abril Jaimes:

Muy amable Presidente. Viendo la importancia del proyecto como ley estatutaria, teniendo en cuenta también el tiempo, que es el próximo año la elección más próxima, las elecciones locales y viendo que la mayoría de la Comisión está en ese acuerdo que ha presentado el Representante Varón, el Representante Guillermo Rivera, **quiero decirles que sí les solicito con todo el debido respeto a los Representantes, a los Coordinadores Ponentes, que nuestras proposiciones puedan ser incluidas para esa ponencia del segundo debate que es en plenaria de Cámara, pero sí Presidente, quiero dejar una constancia, hagámoslo únicamente en este momento con este proyecto de ley, pero no volvamos a repetir esto en otros proyectos de ley, proyectos de acto legislativo, porque yo creo que lo hacemos por esta ley por lo que se viene el otro año, pero yo creo que un buen Congreso de la República, se caracteriza sí por tener muy buenos proyectos de ley que se sacan, no por el número de los proyectos de ley sino por, las muy buenas leyes que se expidan, entonces yo creo en su capacidad sobre todo en el debate político y en las ideas políticas del Representante Guillermo Rivera y el doctor Varón y por eso quiero que nos sentemos los próximos días y que puedan ser incluidas nuestras proposiciones y que las podamos debatir para que en el informe de ponencia para segundo debate, sean incluidas y que le trabajemos a los demás proyectos y estos proyectos Presidente, así nos toque aplazar después por un año más, el acto legislativo de las regalías, yo me acojo a esto.** Muchas gracias.
Presidente:
Tenemos los artículos, **que ha existido un compromiso claro del señor Coordinador doctor Germán dónde está y el Representante Guillermo Rivera, junto con los ponentes, que los ponentes son el doctor Prada, doctor Carlos Arturo Correa, doctor Jaime Buenahora, Juan Carlos Salazar, Germán Navas Talero y Heriberto Sanabria, de que se incluyan las inquietudes, las proposiciones que de llegar lógicamente en un acuerdo entre ustedes mismos de que no sea inconstitucional, se incluyan para segundo debate, tal como ha sido casi que el querer de la Comisión. Los artículos serían los siguientes**, de los Representantes que han manifestado la voluntad de retirar las proposiciones, el Representante Salazar el artículo 6° y el 35, el Representante Rozo, el Representante Abril, el Representante Roosvelt, son los artículos, Representante Sanabria, le estoy comentando porque está apuntando, son los artículos, el 2°, el 3°, el 6°, el 7°, el 8°, el 9°, el 10, el 17, el 22, el 28, el 29, el 30, el 36, el 37, el 42 y el 49. En consideración estos artículos leídos, anuncio que va a cerrarse, el once queda por fuera, para votarlos porque hay unos artículos del Representante Bocanegra, hay otros no sé de quién más, los vamos a votar, del Representante Sanabria hay otros artículos y de la Representante Rosmery, entonces los sometemos a votación. Esos artículos que he mencionado, se cierra la votación, la discusión. El artículo 26 también, de la Representante Rosmery Martínez, ahora miramos los otros artículos, entonces los artículos que he mencionado, se cierra la discusión.

Llamar la lista para la votación señora Secretaria, los que mencioné, ahora hablamos de los otros. La votación para los artículos que nuevamente les menciono, el 2°, el 3°, el 6°, el 7°, el 8°, el 9°, el 10, el 17, el 22, e l 26, el 28, el 29, el 30, el 36, el 37, el 42 y el 49. Se cierra la discusión, favor a llamar lista señora Secretaria.
(…)
Secretaria:

Se van a votar los artículos leídos por el Presidente, tal y cual, como fueron presentados en la ponencia. Llamo lista señor Presidente para votar esos artículos.
(…)
Señor Presidente, sírvase cerrar la votación.
Presidente:
Cierre la votación señora Secretaria
Secretaria:
Señor Presidente, **han votado veintinueve (29) honorables Representantes todos de manera afirmativa, en consecuencia los artículos han sido aprobados de conformidad con la Constitución y la ley**, teniendo en cuenta que esa es una ley estatutaria. (Resaltado agregado al texto)

8.1.4. En la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara, tal como fue acordado en la Comisión, se incluyen aquellos temas que tenían proposiciones y sobre los cuales se había hecho el acuerdo metodológico, pero también otros temas que habían sido mencionados durante el debate, pero sobre los cuales nunca se presentó una proposición escrita, como era el tema de las inhabilidades e incompatibilidades. Así, en el texto del articulado presentado con la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara, en el artículo 30 sobre candidatos de coalición, se incluyó una referencia al tema de inhabilidades para regular quiénes no podrían llenar las faltas temporales, y en el artículo 46, sobre revocación de la inscripción por inhabilidad, y uno de los artículos que había sido aprobado en Comisión sin proposiciones, se incluye de manera subrepticia un parágrafo que señala "Para todos los efectos no podrán existir inhabilidades o incompatibilidades de los candidatos superiores a las de los congresistas." (Gaceta del Congreso 771 de 2010).

8.1.5. Durante el debate en la Plenaria de la Cámara se aprobó el texto del artículo 30, sobre candidatos de coalición, tal como había sido recogido en la ponencia. Durante el debate, se presentó una proposición supresiva del parágrafo sobre inhabilidades e incompatibilidades adicionado al artículo 46, sobre revocación de la inscripción por inhabilidad. A raíz de la introducción del tema de las inhabilidades e incompatibilidades en el artículo 46, 30 congresistas manifiestan su impedimento. Ante la falta de consenso sobre el artículo 46 (revocación de la inscripción por inhabilidad y su parágrafo sobre inhabilidades e incompatibilidades, se decide retirarlo de la ponencia y de ello se deja constancia durante el debate. Es decir, no se somete a votación ni

el artículo 46 ni el parágrafo que había incluido el asunto de las inhabilidades e incompatibilidades, con lo que de nuevo se incurrió en elusión del debate. (Gaceta del Congreso 1135 de 2010). El texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes no incluye la disposición sobre inhabilidades e incompatibilidades. (Gaceta del Congreso 984 de 2010)

8.1.6. En el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado, dentro del pliego de modificaciones no se menciona adición alguna referida al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos. Sin embargo, en el texto del articulado del informe de ponencia, de forma subrepticia, se incluyó, en el artículo 31, sobre "períodos de inscripción", un parágrafo, en cuyo último inciso se sustituye todo el régimen de inhabilidades de los servidores públicos de elección popular. En dicho parágrafo se señala que: "Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política". (Gaceta del Congreso 984 de 2010) Con este parágrafo se revivió el parágrafo sobre régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos de elección popular, incluido subrepticiamente en el artículo 46, sobre revocación de la inscripción por inhabilidad, que había sido suprimido por la plenaria de la Cámara y que nunca fue sometido a votación, pero ahora se lo incluye, primero como parágrafo final del artículo 31, sobre períodos de inscripción, y posteriormente trasladado al artículo 30 del proyecto, relativo a los candidatos de la coalición, como inciso final del parágrafo 3º de dicho artículo, y así es finalmente aprobado en la Comisión Primera del Senado. (Gaceta del Congreso 1065 de 2010)
8.1.7. En la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado, se recoge el texto del inciso sobre inhabilidades e incompatibilidades incluido en el parágrafo del artículo 30, sobre candidatos de coalición, pero renumerado como artículo 29, tal como había sido aprobado en primer debate en la Comisión I del Senado (Gacetas del Congreso 1050) y así es aprobado por la Plenaria del Senado. (Gaceta del Congreso 1119 de 2010).

8.1.8. En el informe de conciliación se recoge el texto del inciso final del parágrafo 3º del artículo 29 sobre inhabilidades e incompatibilidades tal como había sido aprobado en la plenaria del Senado. (Gacetas del Congreso 1092 y 1095 de 2010), y así es aprobado por las Plenarias de Senado (Gaceta del Congreso 287 de 2011) y Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso 80 de 2011).

8.1.9. De la anterior descripción, era posible concluir que el tema de inhabilidades e incompatibilidades al que hace referencia el inciso final del parágrafo 3º del artículo 29 del proyecto de ley, fue un asunto nuevo incorporado en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado, es decir en el tercer debate del proyecto, que reintroducía una idea presente en el proyecto original pero suprimida en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, que no fue debatido ni aprobado en la Comisión Primera de la Cámara ni en la Plenaria de la

Cámara, como quiera que los congresistas eludieron el debate del asunto y solo fue aprobado en la Comisión Primera del Senado y en la Plenaria del Senado, con lo cual violó el principio de consecutividad.

8.1.10. No puede entenderse que el asunto de las inhabilidades e incompatibilidades al que hace referencia el inciso final del parágrafo 3º del artículo 29 del proyecto hubiera sido debatido en la Comisión Primera de la Cámara o en la Plenaria por el solo hecho de que un congresista lo hubiera mencionado durante su intervención, sin haber presentado una proposición escrita que fuera sometida a votación y aprobación de dicha célula legislativa, tal como lo ordena el Reglamento del Congreso, como lo infirió la posición mayoritaria de la cual me aparto. La mera mención de un asunto durante la intervención de un congresista no transforma la exposición libre de ideas en debate parlamentario, como quiera que la finalidad de éste es adoptar una decisión frente a un proyecto de ley o a una proposición. Si cualquier conversación o comentario realizado en el curso de una intervención parlamentaria pudiera considerarse "debate", sin que fuera necesario que se refiera a un texto que se somete a votación, haría innecesaria la verificación del quórum, o el conocimiento previo de texto que se va a votar o la realización de cuatro debates, o la exigencia del anuncio previo de los asuntos que serán votados en la siguiente sesión, o de cualquiera de las reglas de trámite legislativo.

8.1.11. De hecho, lo sucedido durante el trámite de este inciso, confirmaría que éste no fue objeto de debate parlamentario según lo que ha entendido por él la jurisprudencia de esta Corporación:

i. No fue un asunto incluido en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes ni sometido a votación;

ii. El congresista que lo mencionó durante su intervención, nunca plasmó la idea en una proposición escrita que pudieran conocer y votar los congresistas;

iii. Debido al afán porque se avanzara en la aprobación del proyecto, dada la importancia que tenía para el gobierno, los congresistas eludieron el debate de las proposiciones y aceptaron incluir textos e ideas no votados ni conocidos por la Comisión Primera de la Cámara;

iv. El texto es incluido de manera subrepticia en la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara, como parte de uno de los artículos sobre los cuales no hubo proposiciones en la Comisión;

v. Ante la inclusión furtiva del asunto de inhabilidades e incompatibilidades, varios congresistas manifiestan impedimentos y se presenta una proposición supresiva para retirar el parágrafo relativo a las inhabilidades e incompatibilidades. Ante esta situación, los congresistas no logran un consenso y deciden suprimir el parágrafo, con lo cual de nuevo se

elude el debate en relación con el tema de las inhabilidades e incompatibilidades;

vi. El asunto reaparece en el tercer debate en la Comisión Primera del Senado, al aprobarse la ponencia que lo incluía.

vii. En esa medida, se trataba de un asunto nuevo que solo surtió 2 de los 4 debates que exige la Constitución, y por ello debió ser declarado inexequible.

8.1.12. La forma como fue introducido el asunto de las inhabilidades e incompatibilidades, el hecho de que el debate hubiera sido eludido y que el contenido del artículo introdujo un asunto nuevo que constituye una modificación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos de elección popular distintos de los congresistas, terminó por violar tanto el principio de unidad de materia como los principios de identidad flexible y consecutividad, reviviendo prácticas antidemocráticas en el debate parlamentario que la Constitución de 1991 quiso corregir, como los pupitrazos y los micos legislativos.

8.2. En relación con los artículos 47, 48, 49, 50, 51, y 52 del proyecto de ley, su trámite en el Congreso muestra que tampoco se respetó el principio de consecutividad, como quiera que al tratarse de asuntos nuevos introducidos en una etapa posterior del debate, no fueron objeto de los 4 debates que exige la Constitución.

8.2.1. El trámite seguido en su aprobación se resume a continuación:

1. El texto original del proyecto no contenía artículos correspondientes a los asuntos relativos al censo electoral, la depuración permanente del censo electoral, la inscripción para votar, la inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior, las votaciones en el exterior o el transporte público durante el día de elecciones. (Gaceta del Congreso 636 de 2010) Estos asuntos no fueron problematizados en el proyecto original.

2. El texto de la ponencia para primer debate en la Comisión I de la Cámara de Representantes tampoco contenía artículos correspondientes al censo electoral, depuración permanente del censo electoral, inscripción para votar, Inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior, votaciones en el exterior o transporte. (Gaceta del Congreso 691 de 2010).

3. Durante el debate en la Comisión I de la Cámara de Representantes no se introdujo como proposición aditiva ningún texto sobre censo electoral, depuración permanente del censo electoral, inscripción para votar, Inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior, votaciones en el exterior o transporte. (Gaceta del Congreso1125 de 2010) El texto aprobado en dicha comisión no incluyó artículos sobre estos temas. (Gaceta del Congreso 771 de 2010)

4. Los asuntos y los textos correspondientes al censo electoral, depuración del censo electoral inscripción para votar, fueron introducidos en la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara. (Gaceta del Congreso 771 de 2010).

5. Estos artículos sobre censo electoral, y depuración del censo fueron aprobados en la Plenaria de la Cámara (Gaceta del Congreso 1135 de 2010), tal como habían sido propuestos en la ponencia.

6. Los textos de los artículos relativos a censo electoral, depuración censo, inscripción para votar, se mantienen con igual lenguaje en la Ponencia para I debate en la Comisión del Senado (Gaceta del Congreso 984 de 2010). En esa ponencia se proponen artículos nuevos sobre inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior, votaciones en el exterior y transporte en la ponencia y así son aprobados en la Comisión I del Senado (Gaceta del Congreso 38 de 2011)

7. En la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado se mantienen los textos aprobados en la Comisión I del Senado sobre censo electoral, depuración permanente del censo electoral, inscripción para votar, Inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior, votaciones en el exterior y transporte (Gacetas del Congreso 1050 y 1065 de 2010), y así son aprobados en la Plenaria del Senado (Gaceta del Congreso 77 de 2011).

8. Posteriormente son incluidos en el texto del Informe de conciliación. (Gacetas del Congreso 1092 y 1095 de 2010), y son aprobados en las Plenarias de Cámara (Gaceta del Congreso 287 de 2011) y Senado (Gaceta del Congreso 80 de 2011)

8.2.2. Contrario a lo afirmado por la mayoría, el hecho de que un proyecto de ley se refiera a una materia específica, no implica que todos los temas con los cuales ésta guarda conexidad, directa o indirecta, cercana, mediata o remota, puedan entenderse incluidos, como quiera que es el legislador quien define el ámbito del proyecto y los temas que serán explícitamente problematizados en el mismo. Por ello, asuntos que aunque tengan alguna conexidad con el tema general de un proyecto, no pueden entenderse implícitamente incluidos, si el mismo legislador no los incluyó expresamente y los aprobó en los cuatro debates que exige la Constitución. Una es la relación que debe tener un asunto incluido y aprobado en 4 debates por el Congreso con el título de una ley, para efectos de respetar el principio de unidad de materia, y otra la que existe entre los asuntos expresamente problematizados en un proyecto de ley, aprobados en primer debate en una Comisión y los asuntos nuevos introducidos en el segundo debate del debate parlamentario por parte de las Plenarias, que según la Ley 5 de 1992 exigen su devolución a la Comisión para que se pronuncie al respecto. Lo mismo sucede con asuntos nuevos que sólo fueron aprobados por una sola de las Cámaras, frente a los cuales es necesario que se pronuncie la otra Cámara.

8.2.3. Ninguna de las disposiciones mencionadas formaba parte del proyecto original sometido a consideración en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara y sólo fueron incluidas en etapas posteriores, por lo que no cumplieron con los cuatro debates exigidos por el artículo 157 superior. En el caso de los artículos 47 a 52 del proyecto, su introducción se hizo en una etapa posterior del parlamentario, en el segundo debate en la Plenaria de la Cámara (art. 47 y 48) o en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado (49, 50, 51, y 52), por lo que sólo fueron debatidos y aprobados en 2 o 3 de los 4 debates exigidos. Tales disposiciones al referirse a un asunto nuevo, exigían su devolución a la Comisión o a la otra Cámara para que ésta adoptara una decisión al respecto, al no hacerse así, se desconoció el principio de consecutividad y por lo tanto debieron ser declarados inexequibles.

8.3. Reitero entonces, que el estándar de conexidad material entre los asuntos de un proyecto de ley empleado en la sentencia, termina por igualar los principios de unidad de materia y de identidad flexible que, aunque relacionados, son claramente diferentes. Ese nuevo estándar, afortunadamente, es una decisión que no tiene la entidad de modificar la amplia y reiterada jurisprudencia existente en la materia, que sigue siendo el mejor modelo de decisión de casos futuros con que cuenta la justicia constitucional actualmente.

9. Vistas las cuestiones procedimentales, me referiré a los dos puntos adicionales de la sentencia C-490 de 2011 que mencionaré. El primero, respecto del cual me aparto y salvo mi voto: la declaratoria de constitucionalidad de la regla de prohibición de doble militancia, concretamente, con la excepción a dicha regla. El segundo, respecto del cual sólo quiero hacer una precisión, tiene que ver con las normas relacionadas con la igualdad y equidad, de sexo y género, en especial, lo que se refiere a la cuota de un 30% de participación de género en listas de personas que sean candidatas.

La excepción a la prohibición de doble militancia, una invitación a la destrucción de partidos y movimientos políticos

10. La sentencia declaró exequible el artículo 2° del Proyecto de Ley Estatutaria sobre partidos y movimientos políticos, que se encarga de desarrollar la prohibición constitucional de doble militancia. Precisamente porque comparto las razones que justifican la constitucionalidad de los cuatro incisos que conforman el artículo, me veo obligada a apartarme de la decisión de declarar constitucional el parágrafo final de esta norma, que contempla precisamente, la excepción a esta regla.

10.1. Tal como se analiza en la sentencia, la prohibición constitucional de doble militancia, es una restricción al derecho político de los ciudadanos a formar libremente parte de partidos y movimientos y agrupaciones. La sentencia resalta que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional

[sentencia C-342 de 2006], de acuerdo con la cual, la proscripción de doble militancia se justifica en que se trata de un comportamiento que "*conduce a falsear la confianza del elector, a imposibilitar la realización del programa político que se comprometió a cumplir, a entorpecer el funcionamiento de las Corporaciones Públicas, y en definitiva, a atomizar la actividad política entre un universo de partidos políticos que no resultan ser representativos*".

10.2. Para la mayoría de la Sala Plena, las normas contenidas en este artículo 2° repetían en gran medida los parámetros que el Congreso, en calidad de reformador de la Constitución Política había señalado. El plazo de los 12 meses de prohibición para participar por otra colectividad política en elecciones, por ejemplo, constituye un balance entre los derechos de los electores y los de las personas que desean ser elegidas y la protección constitucional a la estabilidad de los partidos y movimientos políticos. En efecto, se restringe el derecho de los últimos temporal y parcialmente, en pro de una elección mejor y más libre para todos los electores, y en pro de una mayor estabilidad en las organizaciones políticas.

10.3. Teniendo en cuenta los anteriores razonamientos, no se entiende entonces por qué se consideró ajustado a la Constitución el parágrafo final que crea una excepción, claramente distante a los objetivos mismos por los que propende la reforma política en su conjunto. En efecto, la excepción dice al respecto:

"*Parágrafo*. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta Ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia."

¿Por qué a quienes disuelven un partido o movimiento se les permite, al otro día, entrar a formar parte de las filas de otra colectividad política con miras a ser elegidos en elecciones próximas? ¿Por qué, a diferencia de quien abandona un partido o movimiento, quien participa en una colectividad que se disuelve, sí se le puede permitir participar en elecciones, por una colectividad distinta, sin que medie tiempo alguno? ¿Acaso tal situación no conduce a falsear la confianza del elector, a imposibilitar la realización del programa político que se comprometió a cumplir, a entorpecer el funcionamiento de las Corporaciones Públicas, y en definitiva, a atomizar la actividad política entre un universo de partidos políticos que no resultan ser representativos? Se considera que los candidatos que se muevan entre colectividades, dentro de los 12 meses antes de una elección, pueden afectar la fuerza de los partidos y los movimientos, pero que hacer tal movimiento entre colectividades, porque el partido o el movimiento dejó de existir, no tiene el mismo grave impacto.

10.4. Las razones que dio la Corte para avalar la excepción a la regla de doble militancia fueron las siguientes:

"[…] Esta regulación es razonable y armónica con las previsiones constitucionales de doble militancia. Es claro que ante la inexistencia del partido o movimiento político de origen, configuraría una carga desproporcionada impedir que sus miembros pudieran optar por pertenecer a otra agrupación política, pues ello restaría toda eficacia al derecho político previsto en el artículo 40-3 C.P. Además, la excepción planteada no afecta la estabilidad ni la disciplina del sistema de partidos, puesto que en sentido estricto no puede concluirse la existencia de doble militancia cuando una de las agrupaciones políticas ha perdido vigencia y, por ende, su programa de acción política no puede ser jurídicamente representado."

10.5. En los argumentos expuestos por la Sala, en primer lugar, no se analiza con cuidado por qué se puede dar un trato más benigno a quienes disuelven una colectividad política, que aquellos que se retiran de una de ellas. En otras palabras, ¿por qué es razonable que se prive a las personas dedicadas a la política de participar en ella, cerca de las elecciones, cuando abandonan un partido o movimiento, pero no así, cuando junto con el resto de personas que conforman la colectividad, la disuelven? En especial, ¿cuál es la razonabilidad de tal medida cuando lo que se pretende con la restricción es promover la fortaleza institucional de las colectividades políticas y la claridad de los electores al momento de presentarse a dar su apoyo político?

10.5.1. La sentencia da una respuesta: porque "*ello restaría toda eficacia al derecho político previsto en el artículo 40-3 C.P.*" No puedo compartir esta afirmación, porque el derecho político no pierde toda eficacia. Tal como pasa con las personas que abandonan una colectividad, verían restringido su derecho temporalmente, si la decisión la adoptan menos de 12 meses antes de la elección en que tenían la intención de participar. Se trataría de una restricción temporal del derecho, no de una pérdida de toda eficacia del mismo, como afirma injustificadamente la Sala.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que no es cierto que la inexistencia de la excepción restaría toda eficacia al derecho político previsto en el artículo 40-3 C.P, es preciso concluir entonces, que la C-490 de 2011 no justifica por qué afirma que es razonable constitucionalmente el trato diferencial que incluye el legislador para los casos de la disolución de las colectividades políticas. Se quedaría esta conclusión de la sentencia, sin argumento en el texto que la sustente. Queda entonces abierta la pregunta, ¿por qué es razonable privar de participar en las elecciones a quienes se retiran de su movimiento 12 meses antes de que éstas tengan lugar, y a la vez, razonable permitirles hacerlo si, no sólo se retiran de la colectividad sino que la disuelven?

10.5.2. El segundo argumento de la Corte para señalar que no existe doble militancia es menos aceptable que el primero. Se sostiene que la excepción *"no afecta la estabilidad ni la disciplina del sistema de partidos, puesto que en sentido estricto no puede concluirse la existencia de doble militancia cuando una de las agrupaciones políticas ha perdido vigencia y, por ende, su*

programa de acción política no puede ser jurídicamente representado." Esta afirmación desconoce que la reforma política no prohíbe únicamente la doble militancia coetánea, sino también la sucesiva. Es decir, no se evita únicamente que una persona se encuentre al mismo tiempo inscrita en dos colectividades políticas, sino también la doble militancia sucesiva, aquella que se produce cuando se hace un cambio de partido o movimiento, sin solución de continuidad. La prohibición de doble militancia no sólo contempla al que está en dos colectividades al mismo tiempo, sino a aquel que se pasa de una a otra, de un momento a otro, sin que medie tiempo alguno y cuando están cerca las elecciones.

10.6. La evaluación de la Corte Constitucional del parágrafo del artículo 2° de la Ley Estatutaria evidencia que se hizo un juicio de constitucionalidad en el que no se valoraron adecuadamente los valores y principios en juego. En efecto, por una parte se valoró excesivamente el derecho a ser elegido de las personas que pertenecían a la colectividad política que resuelve disolverse 12 meses antes de elecciones y, por otra parte, se dejaron de lado importantes valores constitucionales. Concretamente dos referentes; por una parte el derecho político de todas las personas que son electores, y por otra, la estabilidad y fuerza de los partidos y movimientos políticos, que se ve amenazada.

10.6.1. Como se dijo, la restricción a las personas de colectividades políticas disueltas, es tan sólo temporal, y sólo tendría lugar si dicha colectividad resuelve acabarse en una fecha cercana a las elecciones (12 meses, según el criterio constitucional).
10.6.2. En ningún momento tuvo en consideración la Corte los derechos políticos de los electores. Los derechos de la personas a elegir al candidato de sus preferencias, en un escenario político claro en el que se pueda establecer fácilmente a qué colectividad se apoya y, concretamente, a qué propuesta política se favorece, no fueron adecuadamente valorados por la Sala. ¿En qué medida la excepción propuesta afecta tal libertad? No se dijo. ¿Cómo se afecta la libertad de los electores, al permitir que todos los políticos de una determinada colectividad, al día siguiente, se cambien a las demás organizaciones políticas existentes, cerca de las elecciones? No es aceptable que en un juicio de constitucionalidad previo, sobre un proyecto de ley, la Sala haya dejado de lado los derechos de los electores.

10.6.3. Finalmente, es claro que la excepción lejos de proteger los partidos y movimientos políticos, promueve su destrucción. En efecto, ¿si un grupo de políticos de un partido determinado tienen diferencias a su interior y se encuentran cerca a las elecciones, qué pueden hacer para poder seguir participando en política, pero ya no juntos, sino en otros movimientos? La respuesta es la excepción a la regla de doble militancia: lo que se debe hacer es disolver el partido. Los miembros de la colectividad podrían seguir jugando en política, pero a costa ya no de retirarse del partido o movimiento, sino de retirar el partido o movimiento mismo de la arena política. ¿Cuál es la

lógica de tal regla cuando lo que se pretende promover es, no sólo la existencia de las colectividades políticas, sino hacerlas fuertes y estables?

10.7. En otras palabras, la Corte consideró, adecuadamente a mi juicio, que la doble militancia es una conducta que afecta el sistema de partidos y electoral vigente, y por tanto, que impacta el buen desempeño de la democracia. En tal medida, es razonable restringir el derecho a participar en la política de aquellas personas que se retiran de una colectividad, dentro de los 12 meses previos a una elección. Sin embargo, y es acá donde me aparto, estimó también que si los miembros de esa colectividad se ponen de acuerdo y la disuelven, entonces, pueden pasar a otra colectividad sin restricción alguna. Lejos de proteger los partidos y movimientos, la excepción declarada constitucional es una invitación a disolverlos en las situaciones antes descritas.

La protección en materia de diversidad sexual e identidad de género es amplia y generosa, especialmente en materia de protección a las mujeres; la cuota del 30% fijada es constitucional, entre otras razones, porque tiene fecha de caducidad, de acuerdo con sus propósitos objetivos

11. Por último, como anuncie, paso a hacer una referencia a las reglas en materia de protección de la diversidad sexual y de identidad de género, en especial en lo que respecta a la protección de la equidad de las mujeres en el acceso a la política, en calidad de aclaración al voto.

11.1. El artículo 1° del Proyecto de Ley analizado, contempla como uno de los principios propios de una sociedad democrática a los que han de estar sujetas las organizaciones políticas, la equidad de género. La norma fija, los *'contenidos mínimos'* de este derecho en su numeral cuarto. Partiendo de la igualdad y equidad de género, se señala que '*los hombres', 'las mujeres', y 'las demás opciones sexuales*', gozarán de 'igualdad real' de (i) derechos y (ii) oportunidades para '*participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación'*. En cuanto a la equidad de género, por tanto, al legislador estatutario (1) le interesa aclarar que no sólo son hombres y mujeres, sino también las demás opciones sexuales y dimensiones de la identidad de género; (2) se precisa que se protegen los 'derechos' y las 'oportunidades', y (3) se precisa en qué campos específicos ['participación política', 'dirigir organizaciones' y 'ser representante'].

11.2. Pero el legislador consideró que en materia de género no bastaba con la inclusión del principio general de igualdad (numerales 2 y 4 de la norma); a su parecer era preciso que en materia de género se tomarán medidas concretas y específicas, en cumplimiento y desarrollo de los tratados y convenios sobre la materia, es decir, con base en el bloque de constitucionalidad. A lo largo del proyecto se introducen algunas medidas concretas y específicas para proteger a la mujer, en desarrollo de las normas internacionales y constitucionales sobre la materia. Si bien existe una

protección especial sobre las demás opciones sexuales, los mandatos en cuanto a las mujeres, por disposición constitucional, se han desarrollado mucho más. Así, por ejemplo, se desarrollan mandatos específicos de protección a las mujeres en cuanto a su pertenencia (si se tienen más mujeres en el poder, se recibe más financiación); en cuanto a la pertenencia a listas [se exige un mínimo razonable de partida (30%)]; o en cuanto a educación [deber de promover la formación de líderes mujeres].

11.3. Comparto las razones dadas por la Corte Constitucional respecto a esta materia. Es especial, el hecho de que estas medidas son un desarrollo concreto, específico de las obligaciones constitucionales que se derivan del propio texto de la Constitución y del bloque de constitucionalidad.

La cuota de un 30% de candidatas es un desarrollo de los artículos 3 y 4 de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1979). Según el primero [el 3°], Colombia ha de tomar "[…] *en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre*." Ahora bien, según el segundo artículo [el 4°] Colombia puede adoptar medidas "[…] *especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención*, […]."

11.4. Una de las cuestiones que se preocupa en defender la Convención citada, es que las medidas de acción afirmativa que se adopten en favor de las mujeres (en especial aquellas que puedan ser consideradas discriminaciones positivas), deben ser de carácter temporal. Por ello se aclara que tales medida "de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas" y categóricamente se afirma que "*estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato*" [art, 4-1, CEDAW]. La finalidad de tal restricción parte del supuesto de que las medidas que se tomen tienen que ser temporales y no constantes, pues ello podría conllevar a mantener un prejuicio, lejos de acabarlo. En efecto, las acciones afirmativas pueden generar la idea de que no se trata de una medida temporal, para superar una situación de discriminación estructural, sino que se trata de una medida constante para que el grupo protegido pueda alcanzar a los demás.

11.4.1. ¿Podría preguntarse si no es inconstitucional la medida propuesta, precisamente por el hecho de estar incluida en una ley estatutaria que tiene vocación de permanencia? La medida se consagró, podría argüirse, atemporalmente, sin fecha de caducidad, por lo que viola la regla contemplada en la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Pero esta conclusión, pues si se analiza la norma se ve que está concebida de forma tal que cuando se hayan alcanzado

los objetivos de igualdad de oportunidad y trato, cesarán materialmente sus efectos.

11.4.2. En el momento en el cual el objetivo de la igual participación de las mujeres en política se haya logrado, es muy probable que ello sea así porque los márgenes de participación superen, por lo menos, el 40%. Por tanto, en el momento en el cual todas las colectividades políticas cuenten con participaciones femeninas superiores al 35%, la norma analizada simplemente perderá su eficacia. Se mantendría para advertir a la sociedad que no puede dar marcha atrás. Si se retrocediera lo logrado y, por tanto, se pierde lo alcanzado en cuanto a los objetivos de igualdad de oportunidad y trato a las mujeres, la cuota del 30% recobrará su eficacia jurídica para poder, en un tiempo, superar nuevamente la situación, y volver a perder eficacia jurídica cuando el objetivo esté cumplido.

11.5. Así, en resumen, las protecciones a la igualdad y equidad, en materia de diversidad sexual e identidad de género, son desarrollo de caros principios de la Constitución y del bloque de constitucionalidad. Concretamente, es constitucional la medida de fijar una cuota del 30% en materia de género para las listas de los partidos y los movimientos políticos, por cuanto ello implica una acción afirmativa que propende por el acceso real y efectivo, mediante una medida que en el momento en que cumpla sus objetivos, simplemente perderá su efectividad jurídica. De esta manera, se asegura el requisito de que tales medidas sean tan sólo temporales, pues superadas las discriminaciones estructurales, ninguna identidad de género en la política requerirá de apoyo especial alguno.

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrado

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO A LA SENTENCIA C-490 DE 2011

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Desconocimiento por cuanto fueron introducidos asuntos nuevos que no surtieron los cuatro debates reglamentarios y ninguno fue incluido en primer debate

Si bien los asuntos relacionados con el régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades de servidores públicos de elección popular, el censo electoral y su depuración, la inscripción para votar en Colombia y en el exterior, las votaciones en el exterior y el trasporte público para el día de elecciones previstos en el inciso final del parágrafo 3º del artículo 29 y los artículos 47 a 52 del proyecto de ley estatutaria de reforma política, son temas que guardan alguna relación con la materia central del proyecto de ley, con lo cual se respetaría el principio de unidad de materia, tales temas no fueron considerados en los cuatro debates reglamentarios, y ninguno fue incluido en el primer debate, con lo cual advierte un claro desconocimiento a los principios de consecutividad e identidad.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Desconocimiento por cuanto el tema sobre inhabilidades e incompatibilidades de servidores públicos de elección popular fue introducido en el tercer debate

ELUSION DEL DEBATE PARLAMENTARIO-Configuración en relación con el tema sobre reforma al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de servidores públicos de elección popular/**ELUSION DEL DEBATE PARLAMENTARIO-**Configura una violación del principio de consecutividad

En el trámite legislativo del tema relacionado con la modificación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades en el proyecto de ley estatutaria de reforma política, se incurrió en una clara elusión del debate por parte de la Comisión Primera de la Cámara al no discutir ni votar el tema y trasladarlo a la plenaria, que también incurrió en la misma elusión al evitar, de igual manera, la discusión del tema. Tal comportamiento resulta violatorio del principio de consecutividad, pues a partir de este principio "las comisiones y plenarias de una y otra Cámara se encuentran obligadas a debatir y votar los distintos temas y materias que en un proyecto de ley se sometan a su consideración, sin que exista la menor posibilidad de omitir el cumplimiento de esa función constitucional o de delegar la competencia en

otra instancia legislativa, para que sea en esta última donde se considere el asunto abandonado por la célula legislativa jurídicamente legitimada".

REGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS-Asunto complejo

El diseño del sistema de prohibiciones de los servidores públicos es un asunto complejo que debe ser abordado y tratado por el legislador con especial consideración y cuidado, como un asunto autónomo e independiente, no solo por los derechos que su regulación compromete, tales como la igualdad, el trabajo, la libertad de escoger profesión y oficio y el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, sino también, por la finalidad que el mismo persigue, cual es el de asegurar la transparencia, moralidad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública en los distintos niveles de poder. El hecho de que el sistema de prohibiciones deba comprender los distintos niveles de poder de la administración, antes que permitirle al legislador diseñar un régimen uniforme de inhabilidades e incompatibilidades para todos los servidores públicos, le impone a éste la carga de consagrar regímenes de prohibición que atiendan las especificidades que presentan los distintos cargos y funciones, con lo cual, las medidas que se adopten al respecto, exigen también una carga de deliberación en el trámite parlamentario amplia, clara, adecuada y específica, que justifique las medidas que al respecto se adopten; deliberación que, además, debe tener lugar en los cuatro debates reglamentarios.

REGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS DE ELECCION POPULAR EN PROYECTO DE REFORMA POLITICA-Constituye desconocimiento del procedimiento legislativo y exceso en el ámbito de competencia legislativa

Con la modificación introducida al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos de elección popular, que impide establecer a éstos prohibiciones más gravosas a las fijadas para los congresistas, el legislador estatutario no solo desconoció el procedimiento legislativo al no haber puesto en consideración el tema durante los dos primeros debates, sino que también excedió su ámbito de competencia en la materia, toda vez que dispuso aplicar la medida, en igualdad de condiciones, a gobernadores, alcaldes, diputados, alcaldes y ediles, desconociendo con ello que, de acuerdo con la hermenéutica constitucional, las inhabilidades e incompatibilidades de tales servidores no pueden ser iguales para todos, y las mismas deben ser definidas tomando en consideración factores como el cargo, la condición reconocida al funcionario, las atribuciones y competencias que le hayan sido asignadas y sus respectivas responsabilidades, con lo cual la regla en ella contenida es igualmente inconstitucional por razones de fondo, pues el legislador no respetó los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad que le imponían adoptar

medidas en materia de prohibiciones, que atendieran las especificidades que presentan los distintos cargos y funciones

Referencia. Expediente PE-031

Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria N° 190/10 Senado – 092/10 Cámara "por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

1. Con el acostumbrado respeto, me permito presentar las razones que me llevaron a salvar parcialmente el voto a la Sentencia C-490 de 2011, en la que la Corte adelantó el control previo y automático de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria N° 190/10 Senado – 092/10 Cámara, "por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones".

2. Aclaro que el presente salvamento es parcial, dado que mis diferencias con la posición mayoritaria se reducen a la declaratoria de exequibilidad de las siguientes normas del citado proyecto: (i) el inciso final del parágrafo 3° del artículo 29, en el que se introdujo una modificación sustancial al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos de elección popular del nivel territorial (gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales), y (ii) los artículos 47 a 52, mediante los cuales se regularon aspectos relacionados con el censo electoral y su depuración (arts. 47 y 48), la inscripción para votar en Colombia y el exterior (arts. 49 y 50), las votaciones en el exterior (art. 51) y el transporte público para el día de elecciones (art.52).

3. Para el suscrito, las citadas disposiciones han debido declararse inexequibles por vicios de trámite, toda vez que durante el desarrollo del proceso legislativo, en las distintas instancias del debate parlamentario, no se respetaron los principios de consecutividad e identidad flexible, tal y como lo ordenan los artículos 157, 158 y 160 de la Constitución Política, y la propia jurisprudencia constitucional.

Una revisión juiciosa del procedimiento legislativo surtido para la aprobación del proyecto de ley estatutaria, permite advertir, sin discusión, que ninguna de las citadas disposiciones hicieron parte del proyecto sometido a consideración de la Comisión Primera de la Cámara en primer debate, y que solo fueron incluidas en etapas posteriores, sin que las mismas hubieran cumplido con los cuatro debates reglamentarios.

A continuación, paso a explicar los motivos de mi disentimiento.

4. Desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible respecto del inciso final del parágrafo 3° del artículo 29 e irrazonabilidad de la medida.

4.1. a través del inciso final del parágrafo 3° del artículo 29 del proyecto de ley bajo estudio, el legislador estatutario introdujo una modificación sustancial al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades establecida para los servidores públicos de elección popular del nivel territorial -gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles-. Dicho régimen, previsto en distintos ordenamientos legales, y que en algunos casos resulta ser más estricto al fijado para los Congresistas, fue radicalmente reformado a través de la citada norma, al consagrarse en ella, a la manera de regla general, que: "Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política".

4.2. De acuerdo con la posición adoptada por la mayoría de los miembros de la Sala Plena, durante el trámite del proyecto en el Congreso de la República, se respetaron las reglas propias del procedimiento legislativo, en particular, los principios de consecutividad e identidad flexible, pues, aun cuando la iniciativa fue objeto de modificaciones, supresiones y adiciones en comisiones y plenarias, "estas se concentraron en los temas que estuvieron presentes desde el primer debate", los cuales, a su vez, giraban en torno a la materia electoral que era el eje central de la regulación estatutaria. En el caso específico del inciso final del parágrafo 3° del artículo 29, se sostuvo por la mayoría, que el tema de las inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos de elección popular permaneció desde el principio en el articulado y no es ajeno "a las temáticas generales de la iniciativa", las cuales "a su vez, fueron objeto de discusión en las distintas etapas del trámite legislativo, lo que hace que la[s] disposición[es] en comento cumpla[n] con los principios de consecutividad e identidad flexible".

4.3. En contravía con la decisión adoptada, considero que el asunto referente a la modificación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos de elección popular, si bien puede tener alguna relación con la materia del proyecto: la reforma al sistema electoral y de partidos, trata un tema autónomo, separable y específico, que no fue objeto de regulación desde el inicio del trámite legislativo como lo exigen las reglas

constitucionales y legales que rigen el procedimiento de formación de la ley, razón por la cual, no podía entenderse como incorporado al proyecto.

4.4. Dicho tema, constituyó en realidad un asunto nuevo, pues no fue efectivamente considerado durante los dos primeros debates del proyecto en la Comisión Primera y en la Plenaria de la Cámara de Representantes, sino que se incorporó en el tercer debate, en la ponencia presentada ante la Comisión Primera del Senado, de manera que el asunto no surtió los cuatro debates reglamentarios, ni fue objeto de consideración en la célula legislativa donde inició su curso el proyecto de ley estatutaria.

4.5. Conforme lo destacó la Corte en la Sentencia C-303 de 2010, mediante el Acto Legislativo 01 de 2009, se llevó a cabo en Colombia una "reforma Política", cuyo propósito específico era ajustar el sistema electoral y de partidos, gravemente afectado por las malas prácticas y la comprobada influencia de actores ilegales en las campañas y en los procesos electorales. Con esa finalidad, la citada reforma introdujo modificaciones sustanciales al régimen constitucional de los partidos y movimientos políticos previsto en los artículos 107, 108 y 109 de la Carta, buscando su fortalecimiento y democratización interna, el establecimiento de un estricto régimen de responsabilidad política -tanto a nivel individual como de los propios partidos y movimientos-, y la transparencia, austeridad y control en la financiación de campañas y partidos. En el mismo acto legislativo, el Constituyente derivado conminó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, para que antes del 1° de agosto de 2009, presentaran un proyecto de ley estatutaria que desarrollara la materia.

4.6. Dentro de ese marco jurídico, el proyecto de ley estatutaria bajo estudio se ocupó entonces de reglamentar lo referente a: (i) la organización de los partidos y movimientos políticos, (ii) las consultas internas y populares para la selección de candidatos, (iii) su disolución y liquidación, (iv) la financiación de los partidos y movimientos políticos y las campañas, (v) el régimen jurídico de las campañas electorales, (vi) la implementación del voto electrónico, propaganda electoral y acceso a medios de comunicación, y (vii) algunas medidas sobre la acción electoral, escrutinio, testigos electorales y censo electoral.

4.7. Teniendo en cuenta el contenido de la ley, para que el tema referente a la modificación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos de elección popular pudiera entenderse válidamente incorporado al mencionado proyecto, se requería no solo la existencia de una cierta relación de conexidad con algunos de los temas allí desarrollados, sino además, que dicho asunto hubiere sido considerado y votado desde el principio del trámite legislativo, circunstancia que no tuvo lugar en el presente caso.

4.8. Según lo ha destacado de manera uniforme y reiterada la jurisprudencia de esta Corporación, si bien los artículos 160 Superior y 226 del Reglamento

del Congreso, autorizan la introducción de modificaciones o adiciones a los proyectos de ley durante el segundo debate en cada Cámara, para que tales modificaciones y adiciones resulten constitucionalmente admisibles, se requiere que las mismas se hayan producido con respeto a los principios de consecutividad e identidad relativa, en virtud de los cuales se prohíbe discutir asuntos que no hayan sido considerados en debates anteriores, y se exige que las modificaciones y adiciones introducidas guarden relación de conexidad con lo que ha sido debatido en las etapas precedentes del trámite legislativo.

4.9. Como ya ha sido mencionado, la reforma al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos de elección popular, no fue un asunto considerado ni debatido en la Cámara de Representantes -ni en Comisión ni en Plenaria- y, por tanto, no fue objeto de pronunciamiento en los dos primeros debates. Tal hecho se desprende del procedimiento legislativo que, para el tema de la reforma al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, surtió en el Congreso el inciso final del parágrafo 3° del artículo 29 del proyecto de ley estatutaria, cuya evolución fue la siguiente:

4.9.1. El proyecto original presentado por el Gobierno Nacional, incluía en su texto, en el Título II, Capítulo II, artículo 35, el tema de las inhabilidades para los cargos de elección popular en las entidades territoriales (Gaceta del Congreso 636 de 2010). En todo caso, en dicho proyecto, como se desprende de su sola lectura, no se incluyó el tema de las incompatibilidades.

4.9.2. No obstante, en el texto de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se suprimió por completo el capítulo sobre inhabilidades, sin incluir un texto que sustituyera la propuesta original. Ello, bajo la consideración tenida en cuenta por los ponentes, que modificar el régimen de inhabilidades podría introducir incertidumbre en el debate electoral próximo, y de que dicho régimen se encontraba definido en forma clara en la Constitución y la ley. (Gaceta del Congreso 691 de 2010).

4.9.3. Durante el debate en la Comisión Primera de la Cámara, no existe constancia de que se haya introducido un texto sobre inhabilidades o incompatibilidades en las entidades territoriales que pudiera ser votado como proposición aditiva. Incluso, los miembros de la Comisión acordaron votar el proyecto tal y como venía en la ponencia presentada a primer debate (Gaceta del Congreso 771 de 2010). Se destaca que, aun cuando uno de los miembros de la Comisión Primera de la Cámara manifestó su intención de presentar una proposición sobre dicho asunto, tal hecho nunca tuvo lugar, situación que es corroborada por el propio presidente de la Comisión. En todo caso, algunos representantes indagaron sobre las razones para la exclusión del capítulo sobre inhabilidades, a lo que el ponente reiteró la explicación que acompañó la ponencia, en el sentido de señalar que modificar el régimen de inhabilidades podría introducir incertidumbre en el debate electoral próximo, lo cual resulta innecesario si se tiene en cuenta que dicho régimen se encontraba definido en forma clara en la Constitución y la ley. Conforme con ello, el mismo ponente propuso que las observaciones sobre el tema de

las inhabilidades, junto con otras proposiciones y observaciones hechas al proyecto, fueran consideradas en la plenaria de la Cámara en segundo debate. Sobre ese particular, hubo un acuerdo metodológico de los partidos, en el sentido de que los artículos con proposiciones y observaciones -como es el caso de la norma sobre inhabilidades- no serían discutidas ni votadas en la Comisión, sino incluidas en la ponencia para segundo debate (Gaceta del Congreso 1125 de 2010).

4.9.4. Así, en el texto aprobado en primer debate, no figura una regulación sobre régimen de inhabilidades de las entidades territoriales, pues la misma fue excluida en la ponencia y el tema no fue objeto de debate alguno (Gaceta del Congreso 771 de 2010). Lo sucedido en el curso del primer debate, quedó consignado en el Acta de Comisión 19 del 5 de octubre de 2010 – Cámara, publicada en la Gaceta del Congreso 1125 de 2010, de la cual se transcriben los siguientes apartes:

4.9.5. En la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara, tal y como había sido acordado en la Comisión, se incluyeron los temas que fueron objeto de proposición en el primer debate, y otros sobre los que no hubo proposición escrita, pero respecto de los cuales se presentaron observaciones como fue el caso de la modificación al régimen de inhabilidades. Este último tema, fue incluido en el texto del proyecto a pesar de no haber sido contemplado dentro del pliego de modificaciones y adiciones que acompañaba dicha ponencia. De este modo, en el texto propuesto para segundo debate, sin existir propuesta escrita, se incluyó en el artículo 46 que versa sobre "revocación de la inscripción por inhabilidad", el cual había sido aprobado en primer debate bajo el número 44 y sin ningún tipo de proposición, un parágrafo que sustituye el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos de elección popular. En dicho parágrafo se señalaba que: "[p]ara todos los efectos no podrán existir inhabilidades o incompatibilidades de los candidatos superiores a las de los congresistas". (Gaceta del Congreso 771 de 2010).

4.9.6. Durante el debate en la Plenaria de la Cámara, como consecuencia de la inclusión del citado parágrafo sobre modificación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, 30 Congresistas manifestaron su impedimento para votar el artículo 46. Se presentó entonces una proposición supresiva del parágrafo del artículo 46. Finalmente, ante la falta de consenso, la Plenaria de la Cámara decidió retirar del proyecto todo el artículo 46 incluido el parágrafo, dejando constancia de ello durante el debate. En este sentido, el tema sobre reforma al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, tampoco fue considerado ni votado en segundo debate, incurriéndose en elusión del debate (Gacetas del Congreso 882 y 1135 de 2010). Así, en el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes no se incluyó la disposición sobre modificación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

4.9.7. En el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado, dentro del pliego de modificaciones propuesto, no se menciona adición alguna referida al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos. Sin embargo, en el texto del articulado del informe de ponencia, de forma subrepticia, se incluyó, en el artículo 31, que regula lo referente al tema de "periodos de inscripción", un parágrafo, en cuyo último inciso se sustituye todo el régimen de inhabilidades de los servidores públicos de elección popular. En dicho parágrafo se señala que: "Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política". (Gaceta del Congreso 984 de 2010). Con este parágrafo, se revivió el parágrafo que modificaba el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos de elección popular, incluido inopinadamente, en el artículo 46, que había sido eliminado por la plenaria de la Cámara, y que no fue debatido ni sometido a votación. Dicho tema, se incluyó en la Comisión Primera del Senado, primero en el parágrafo del artículo 31 que regulaba lo referente a los "periodos de inscripción", y posteriormente, en el inciso final del parágrafo 3° del artículo 30 del proyecto sobre "candidatos de coalición", siendo así aprobado por la citada comisión (Gaceta del Congreso 1065 de 2010).

4.9.8. En la ponencia para segundo debate en plenaria del Senado, se recoge el texto modificatorio del régimen de inhabilidades e incompatibilidades del inciso final del parágrafo 3° del artículo 30 del proyecto sobre "candidatos de coalición", pero renumerado como artículo 29 (Gaceta del Congreso 1050 de 2010), y es aprobado por la Plenaria del Senado, tal como fue presentado en la ponencia (correspondiendo a su vez al texto aprobado en primer debate en el Senado).

4.9.9. Finalmente, ante las diferencias que sobre el tema existieron en Cámara y Senado, en el informe de conciliación se recoge el texto modificatorio del régimen de inhabilidades e incompatibilidades del inciso final del parágrafo 3° del artículo 29 del proyecto sobre "candidatos de coalición", que fue aprobado en el Senado (Gacetas del Congreso 1092 y 1095 de 201), siendo éste aprobado por las Plenarias de la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso 80 de 2011) y del Senado de la República (Gaceta del Congreso 287 de 2011).

4.10. Del trámite legislativo descrito, con respecto al tema de la modificación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, se pueden sacar las siguientes conclusiones: (i) se trató de un asunto que no fue incluido en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, no siendo objeto de debate y votación; (ii) existió un acuerdo entre los miembros de la Comisión para que asuntos no tratados fueran incluidos en segundo debate en Plenaria de la Cámara; (iii) el tema es incluido de manera subrepticia en la ponencia para segundo debate, como parte del parágrafo de un artículo (el 46) respecto del cual no hubo proposición escrita -ni modificatoria ni aditiva-; (iv) como consecuencia de la inclusión sorpresiva e inconsulta del tema, se

decide suprimir el parágrafo que lo incluía, no siendo objeto de debate y votación; (v) el asunto reaparece en el tercer debate en la Comisión Primera del Senado, aprobándose la ponencia que lo incluía; (vi) nuevamente es incluido el tema en la ponencia para cuarto debate, siendo aprobado por la Plenaria del Senado.

4.11. En consecuencia, la modificación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, contenido en el inciso final del parágrafo 3° del artículo 29, se reitera, constituyó un asunto nuevo, en cuanto que solo se incorporó en la Comisión Primera del Senado durante el tercer debate, retomando una idea que si bien hizo parte del proyecto original presentado por el Gobierno, fue luego suprimida en la ponencia para primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara, no habiendo sido considerado ni votado, ni en la referida Comisión ni en Plenaria de la Cámara de Representantes.

4.12. Al respecto, es importante destacar que con el proceder adoptado por la Comisión Primera de la Cámara, de no discutir ni votar en su seno el tema de las inhabilidades y trasladarlo a la plenaria, se incurrió por parte de dicha célula legislativa, en una clara elusión del debate, en la que también incurrió la plenaria al evitar también la discusión del tema. Tal comportamiento resulta violatorio del principio de consecutividad, pues, a partir de este principio, "las comisiones y plenarias de una y otra Cámara se encuentran obligadas a debatir y votar los distintos temas y materias que en un proyecto de ley se sometan a su consideración, sin que exista la menor posibilidad de omitir el cumplimiento de esa función constitucional o de delegar la competencia en otra instancia legislativa, para que sea en esta última donde se considere el asunto abandonado por la célula legislativa jurídicamente legitimada" .

4.13. Si bien es cierto que el tema referente al régimen de inhabilidades e incompatibilidades guarda alguna relación de conexidad con la materia electoral que era objeto de la regulación estatutaria, ello no significa que aquél pueda entenderse como implícitamente incorporado al proyecto desde el inicio, tal y como se afirma en el fallo, pues el diseño del sistema de prohibiciones de los servidores públicos es, según lo ha reconocido esta Corporación, "un asunto complejo" , lo que significa que el mismo debe ser abordado y tratado por el legislador con especial consideración y cuidado, como un asunto autónomo e independiente, no solo por los derechos que su regulación compromete, tales como la igualdad, el trabajo, la libertad de escoger profesión y oficio y el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, sino también, por la finalidad que el mismo persigue, cual es el de asegurar la transparencia, moralidad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública en los distintos niveles de poder.

4.14. Este último aspecto, es decir, el hecho de que el sistema de prohibiciones deba comprender los distintos niveles de poder de la administración, antes que permitirle al legislador diseñar un régimen uniforme de inhabilidades e incompatibilidades para todos los servidores

públicos, le impone a éste la carga de consagrar regímenes de prohibición que atiendan las especificidades que presentan los distintos cargos y funciones, con lo cual, las medidas que se adopten al respecto, exigen también una carga de deliberación en el trámite parlamentario amplia, clara, adecuada y específica, que justifique las medidas que al respecto se adopten; deliberación que, además, debe tener lugar en los cuatro debates reglamentarios.

4.15. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el establecimiento de las inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos de elección popular es, por regla general, competencia exclusiva del legislador, quien para el efecto goza de un amplio margen de configuración política, en tanto no contradiga la Constitución y adopte reglas razonables y proporcionales. Ha precisado al respecto que, con excepción de los Congresistas a quienes sí les fija un régimen propio de prohibiciones, la Constitución no contiene inhabilidades o incompatibilidades específicas para ediles, diputados, concejales, gobernadores ni alcaldes -más allá de algunas generales que son aplicables a todos los servidores públicos-, dejando en manos del legislador tal definición (C.P. arts. 150-23, 293, 299, 303 y 312) .

4.16. Sin embargo, al margen de aceptar la amplitud de esa atribución legislativa, también ha dejado en claro la propia jurisprudencia constitucional, que la competencia reconocida a la ley para fijar las inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos de elección popular, “no opera con criterio unívoco sino que, por el contrario, la misma debe estar precedida de consideraciones particulares atinentes a la naturaleza propia de cada uno de los casos, situaciones o actos que son materia de regulación jurídica” . En ese sentido, ha considerado la Corte que “las prohibiciones deben ser definidas de conformidad con el cargo de que se trate, la condición reconocida al servidor público, las atribuciones y competencias que le hayan sido asignadas y sus respectivas responsabilidades”.

Así, por ejemplo, en la Sentencia C-329 de 1995, la Corporación se refirió al punto de distinción que debe existir en materia de prohibiciones para el ejercicio de cargos públicos de elección popular a nivel territorial, destacando que:

“uno será el régimen aplicable a los alcaldes, otro a los concejales, uno más a los diputados y finalmente uno propio a los gobernadores, para lo cual se deberá tener siempre presente la naturaleza del cargo, la calidad del funcionario, sus atribuciones y su consecuente responsabilidad.”

4.17. En el mismo sentido se pronunció la Corte en las Sentencias C-209 de 2000 y C-179 de 2005, a las que ya se hizo referencia, donde la Corporación reiteró la regla según la cual, el régimen de prohibiciones de los servidores públicos de elección popular, distintos de los congresistas, debe definirse teniendo en cuenta factores tales como la naturaleza del cargo, la condición reconocida al funcionario y las atribuciones y responsabilidades asignadas,

pues, evidentemente, no es lo mismo el marco de actuación ni el influjo presente o futuro que pueda derivar del ejercicio de sus competencias o atribuciones un congresista, un gobernador, un alcalde, un diputado, un concejal o un edil.

4.18. De ese modo, con la modificación introducida por el inciso final del parágrafo 3° del artículo 29 al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos de elección popular, que impide establecer a éstos prohibiciones más gravosas a las fijadas para los congresistas, el legislador estatutario no solo desconoció el procedimiento legislativo al no haber puesto en consideración el tema durante los dos primeros debates, sino que también excedió su ámbito de competencia en la materia, toda vez que dispuso aplicar la medida, en igualdad de condiciones, a gobernadores, alcaldes, diputados, alcaldes y ediles, desconociendo con ello que, de acuerdo con la hermenéutica constitucional, las inhabilidades e incompatibilidades de tales servidores no pueden ser iguales para todos, y las mismas deben ser definidas tomando en consideración factores como el cargo, la condición reconocida al funcionario, las atribuciones y competencias que le hayan sido asignadas y sus respectivas responsabilidades.

4.19. Sin duda que en la disposición bajo estudio no se tuvieron en cuenta los aspectos de diferenciación citados, con lo cual la regla en ella contenida es igualmente inconstitucional por razones de fondo, pues el legislador no respetó los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad que le imponían adoptar medidas en materia de prohibiciones, que atendieran las especificidades que presentan los distintos cargos y funciones.

4.20. Además de lo anterior, también se desconoció la nítida distinción jurídica existente entre el régimen de inhabilidades y el régimen de incompatibilidades, que por sus connotaciones e implicaciones, responde a conceptos distintos, al punto de que, tratándose de la regulación existente, tanto en la Constitución como en la ley, se incorporan en disposiciones separadas y, por tanto, diferentes. Sobre el particular, la Corte ha sostenido que, si bien las inhabilidades y las incompatibilidades son especies de un mismo género, es decir, son ambas tipos distintos de prohibiciones, se trata de dos categorías que no son equiparables . Conforme con ello, a los dos fenómenos jurídicos se les atribuye diferente alcance en dos normas distintas de la Ley 5ª de 1992, a las inhabilidades en el artículo 279, y a las incompatibilidades en el artículo 281, lo que a su vez denota que no se trata de conceptos jurídicos iguales. Pero a pesar de tratarse de instituciones distintas, el propio legislador, a través del parágrafo cuestionado, da al traste con esa distinción, no solo en cuanto a las causales que dan lugar a la configuración de las inhabilidades y las incompatibilidades de los congresistas, respecto de otros miembros de corporaciones públicas de elección popular a nivel territorial, sino también, respecto del término de duración de unas y otras asignado hoy por hoy en las leyes que rigen la materia, sin que se hayan debatido o discutido las razones para ello.

5. Desconocimiento del principio de consecutividad respecto de los artículos 47, 48, 49, 50, 51 y 52.

5.1. En el caso de los artículos 47, 48, 49, 50, 51, y 52 del proyecto de ley estatutaria, mediante los cuales se regularon aspectos relacionados con el censo electoral y su depuración, la inscripción para votar en Colombia y el exterior, las votaciones en el exterior y el transporte público para el día de elecciones, del trámite que los mismos siguieron en el Congreso de la República, se advierte que éstos tampoco observaron los principios de consecutividad e identidad flexible, en la medida en que ninguno hizo parte del proyecto sometido a consideración de la Comisión Primera de la Cámara en primer debate y sólo fueron incluidas en etapas posteriores, por lo que no cumplieron con los cuatro debates reglamentarios exigidos por el artículo 157 Superior.

5.2. En efecto, el proyecto original presentado por el Gobierno Nacional al Congreso, no contenía artículos que trataran los asuntos relativos al censo electoral, la depuración permanente del censo electoral, la inscripción para votar, la inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior, las votaciones en el exterior y el transporte público durante el día de elecciones. (Gaceta del Congreso 636 de 2010)

5.3. En el texto de la ponencia presentada para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara Representantes, tampoco se introdujeron artículos referentes al censo electoral, depuración permanente del censo electoral, inscripción para votar, Inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior, votaciones en el exterior y transporte (Gaceta del Congreso 691 de 2010).

5.4. Durante el debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, no se introdujo como proposición aditiva ningún texto sobre censo electoral, depuración permanente del censo electoral, inscripción para votar, Inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior, votaciones en el exterior y transporte (Gaceta del Congreso 1125 de 2010).

5.5. En ese sentido, el texto aprobado en la Comisión Primera en primer debate, no incluyó artículos sobre los temas citados (Gaceta del Congreso 771 de 2010).

5.6. Los temas referidos al censo electoral, la depuración del censo electoral y la inscripción para votar, fueron introducidos en la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara (Gaceta del Congreso 771 de 2010), habiendo sido aprobados por dicha plenaria, en los mismos términos de la ponencia (Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

5.7. Los artículos sobre censo electoral, depuración del censo e inscripción para votar, se mantienen en los mismos términos de lo aprobado en la Cámara, en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del

Senado (Gaceta del Congreso 984 de 2010). Sin embargo, en esa misma ponencia, se incluyen los artículos nuevos sobre inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior, votaciones en el exterior y transporte, siendo todos aprobados por la Comisión Primera del Senado (Gaceta del Congreso 38 de 2011).

5.8. En la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado, se conservan los textos aprobados en la Comisión Primera del Senado sobre censo electoral, depuración del censo electoral, inscripción para votar en Colombia y el exterior, votaciones en el exterior y transporte el día de elecciones (Gacetas del Congreso 1050 y 1065 de 2010), siendo así aprobados en la Plenaria del Senado (Gaceta del Congreso 77 de 2011).

5.9. Finalmente, los artículos 47, 48, 49, 50, 51 y 52 son todos incluidos en el Informe de conciliación (Gacetas del Congreso 1092 y 1095 de 2010), y dicho informe es aprobado por las Plenarias de la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso 287 de 2011) y del Senado de la República (Gaceta del Congreso 80 de 2011).

5.10. Del trámite legislativo descrito, se concluye que ninguna de las disposiciones mencionadas formó parte del proyecto original sometido a consideración en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, siendo incluidas en etapas posteriores del trámite legislativo. Así, los temas referentes al censo electoral y su depuración (arts. 47 y48), fueron introducidos en el segundo debate en la Plenaria de la Cámara, mientras que los asuntos relacionados con la inscripción para votar de ciudadanos colombianos en el exterior, votaciones en el exterior y transporte (arts. 49, 50, 51, y 52), se incorporaron en la ponencia para tercer debate en la Comisión Primera del Senado, por lo que, en general, dichos asuntos no fueron problematizados por el Congreso desde el inicio del debate, y sólo fueron considerados y aprobados en 2 o 3 de los 4 debates reglamentarios, constituyéndose a sí en temas nuevos.

5.11. En sentido contrario a lo sostenido por la mayoría, la circunstancia de que ciertos asuntos puedan resultar afines con la temática específica de un proyecto de ley, o guarden con ella alguna relación de conexidad, no significa que, por ese solo hecho, aquellos se entiendan automáticamente incorporados al referido proyecto, pues para que eso tenga ocurrencia, se requiere que los distintos temas sean directamente introducidos por el propio legislador, desde el inicio del trámite parlamentario, debiendo éstos ser considerados y votados en los cuatro debates reglamentarios.

5.12. Tal situación no tuvo lugar en el caso de los artículos 47 a 52 del proyecto de ley estatutaria bajo estudio, razón por la cual, los mismos no cumplieron con las reglas del procedimiento legislativo fijado en la Constitución Política, en particular, con los principios de consecutividad e identidad flexible.

5.13. Sobre este particular, habrá de señalarse que, aun cuando la propia Constitución Política autoriza la introducción de cambios a los proyectos de ley durante el segundo debate en las Cámaras (a la manera de modificaciones, adiciones o supresiones), reconociendo cierto margen de flexibilidad al principio de identidad, el mismo ordenamiento exige, y así lo ha entendido la jurisprudencia constitucional, que para que dicho cambio se entienda válido, se requiere que el tema o el asunto a que este último se refiere, haya sido previamente considerado y aprobado durante el primer debate en comisiones, pues solo de esa forma es posible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo establecido en el artículo 157 de la Constitución .

5.14. Tratándose de los artículos 47 a 52, se tiene que los asuntos relacionados con el censo electoral y la inscripción para votar, en ellos contenidos, no fueron considerados en el primer debate, por lo que su inclusión posterior en segundo debate, no podía entenderse como una modificación o adición de los temas generales del proyecto, sino como un asunto nuevo que, de conformidad con lo previsto en el artículo 177 de la Ley 5ª de 19992, resulta contrario al procedimiento legislativo, razón por la cual solo es posible su convalidación, si, como lo exige la norma en cita, dicho asunto es devuelto a la Comisión para que ésta lo reconsidere y surta el respectivo debate.

5.15. En suma, para el suscrito, desde el punto de vista formal, la decisión de avalar el trámite legislativo surtido en el caso de las normas que hacen parte del presente salvamento, se estructura, en realidad, a partir de una evidente confusión entre los principios de unidad de materia e identidad flexible, pues, para la mayoría, éstos se cumplieron por el solo hecho de que los temas en ellas contenidos se relacionan con la materia central del proyecto. A la luz de la jurisprudencia constitucional, tal apreciación es del todo equivocada, ya que si bien tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, en esencia son diferentes y persiguen objetivos diversos. Según lo ha dispuesto esta Corporación, “mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate” . Esta diferencia fue entonces ignorada en el presente caso, ya que si bien los temas tratados en el inciso final del parágrafo 3° del artículo 29 y en los artículos 47 a 52 del proyecto de ley estatutaria, pueden guardar alguna relación con la materia central del proyecto, con lo cual se respetaría el principio de unidad de materia, tales temas no fueron considerados en los cuatro debates reglamentarios, y ninguno fue incluido en el primer debate, lo cual advierte un claro desconocimiento a los principios de consecutividad e identidad.

En los términos expuestos, dejo entonces sentadas las razones que me llevaron a salvar el voto en el presente caso.

Fecha ut supra

GABRIEL EDUARDO MEDOZA MARTELO
Magistrado