

C-039-93

Sentencia C-039/93

CORTE CONSTITUCIONAL/COMPETENCIA/CAMPAÑAS POLITICAS-Financiación

Determinar la forma y oportunidad en que habrán de ser entregados unos recursos cuando ya el propio Constituyente ha definido cuál será su cuantía y quiénes son los beneficiarios, tal como acontece en el presente caso, no implica el ejercicio de una función para cuyo desarrollo sea menester un acto sustancialmente dotado del poder propio de la ley. Mediante el Acto Constituyente No. 2 de 1991 no se confirió al Presidente una facultad extraordinaria sino que se le ordenó definir en el campo administrativo unos elementos indispensables para la cumplida ejecución de las normas de nivel constitucional contenidas en dicho ordenamiento. La Corte Constitucional, cuyas competencias específicas en lo relativo a la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política están referidas a los actos cuyo contenido material sea cuando menos legislativo, no es el tribunal al que corresponde resolver si el artículo acusado se aviene a los preceptos constitucionales.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-118

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º (parcial) del Decreto 2192 de 1991.

Actores: ISRAEL PORTELA y VICTOR VELASQUEZ REYES.

Magistrado Ponente:

Aprobada mediante acta, en Santafé de Bogotá, D.C., el once (11) febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

#### I. LA NORMA DEMANDADA

Mediante escrito presentado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional el pasado treinta (30) de abril, los ciudadanos ISRAEL MORALES PORTELA y VICTOR VELASQUEZ REYES, ejerciendo la acción consagrada en su favor por el numeral 1º del artículo 242 de la Constitución Política, solicitaron se declarara inexecutable el artículo 1o, inciso 1o, del Decreto

2192 de 1991, en su parte final.

Una vez adelantados los trámites y cumplidos los requisitos que prevé el Decreto 2067 de 1991, por el cual se estableció el régimen procedimental de los juicios de constitucionalidad, procede la Corte a decidir.

El texto de la norma acusada es del siguiente tenor:

“DECRETO NUMERO 2192

(20 SEPTIEMBRE 1991)

Por el cual se determina la forma y oportunidad del reconocimiento de los gastos relacionados con la financiación de las campañas electorales.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA,

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 18 del Acto Constituyente N° 2 de 1991 (junio 30).

DECRETA:

Artículo 1º El monto de la financiación de los gastos en que incurran los partidos, movimientos y aspirantes a Senado y Cámara de Representantes, con motivo de la campaña electoral de las elecciones a realizarse el 27 de octubre de 1991, será una suma equivalente a un ciento sesentavo (1/160) del salario mínimo legal mensual por cada voto válido depositado en favor de las listas de candidatos inscritos en forma legal, siempre que hayan alcanzado la votación mínima de que trata el artículo 6º del Acto Constituyente N° 2 de 1991”. (Lo subrayado corresponde a la parte considerada inconstitucional por los actores).

## II. LA DEMANDA

Los demandantes consideran que debe declararse la inexecutablez de dicha norma, en el aparte resaltado, por cuanto “quebranta en forma directa lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 109 de la Constitución Nacional, toda vez que este precepto no fija ninguna limitación o condición para que a los candidatos avalados por partidos y movimientos políticos con personería jurídica, se les reconozca con destino a la financiación de campañas,

el valor establecido por la ley, sin tener en cuenta el número de votos obtenido o logrado”.

Además agregan los accionantes: “Procedimiento diferente acontece o prevé la Constitución con los candidatos que se inscriben a nombre de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos (que no tienen personería jurídica), a los cuales alude el inciso 2º del artículo 109 de la C.N.; pues esta norma refiriéndose a tales candidatos en su parte final dice: Se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señala la ley”.

Atendiendo a los anteriores planteamientos consideran “que el Ejecutivo se excedió al limitar el reconocimiento para gastos de campaña a los candidatos por partidos y movimientos con personería jurídica, a un mínimo de votos y por tal razón es abiertamente contradictorio con lo que dispuso en texto y espíritu el inciso 1º del artículo 109 de la C.N. y además, se están colculcando (sic) unos derechos legítimos otorgados por la Constitución”.

La demanda fue admitida mediante auto del pasado treinta y uno (31) de julio, en el que se ordenó dar traslado al Procurador General de la Nación y la fijación en lista de la disposición demandada para que cualquier ciudadano la impugnara o defendiera. Durante este lapso la doctora Teresa de Jesús Martín Méndez, quien actuó en calidad de apoderada del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, defendió la constitucionalidad de la norma atacada con base en los argumentos que a continuación se exponen.

En el orden de defensa se afirma que el Gobierno al expedir el Decreto 2192 de 1991, se ciñó a los términos del Acto Constituyente N° 2 de 1991, sin introducir excepciones no consagradas en dicha norma. Para sustentar este argumento subraya que el propio Decreto repite casi textualmente el artículo 18 del Acto Constituyente N° 2, concluyendo que por haber sido “el mismo constituyente el autor tanto del Acto N° 2 como de la Constitución Política de 1991, la interpretación del Decreto 2192 debe hacerse frente al primero, del cual se deriva”.

Respecto de la eventual contradicción entre la norma demandada y el inciso 1º del artículo 109 de la Carta, no considera que se presente, pues la norma superior “no contempla limitaciones que han sido introducidas en la norma impugnada a los partidos políticos que cuentan con personería jurídica”.

Para la defensora “es claro que el Constituyente consagró la obligación para el Estado de CONTRIBUIR a la financiación y no de FINANCIAR las campañas, dejando al ámbito de decisión gubernamental la cuantía de dicha contribución, el cual, en ejercicio de este margen puede imponer limitaciones cuantitativas a la financiación de campañas”.

Concluye manifestando que la limitación contenida en el artículo 6o Decreto 2192 de 1991 y en el Acto Constituyente N° 2 del mismo año, es lógica por encontrarse dentro del mismo marco de regulación. “En efecto -dice- los límites a que alude el artículo 6o para los casos consagrados en el mismo, son utilizados para señalar los eventos en los cuales se pueda hacer efectiva la caución que debieron prestar los partidos, movimientos o grupos políticos para llevar a cabo la inscripción de listas y candidatos en las elecciones del 27 de octubre de 1991, circunstancia que ocurrirá de no alcanzar los niveles de votación mínima allí señalados. Así la referencia, tanto del artículo 18 del Acto Constituyente como del artículo 1o del Decreto 2192 sólo aclara que cuando la votación sea igual o exceda ese mínimo, surgirá el derecho a exigir refinanciación.

Así las cosas, la limitación busca dentro de un marco, no sólo legal sino práctico y ético, evitar que la participación en las campañas electorales se convierta en un negocio comercial, desvirtuando la naturaleza y objetivos de la financiación, y de la caución misma, que pretendería buscar garantía de seriedad en la participación en las campañas”.

El Jefe del Ministerio Público, en concepto N° 076 del dieciseis (16) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992), solicitó a la Corte Constitucional INHIBIRSE de proferir sentencia de mérito en relación con la parte acusada del artículo 1º del Decreto 2192 de 1991, por carecer de competencia, de acuerdo con los siguientes argumentos:

1º- Acerca de la competencia constitucional, la vista fiscal recuerda cómo la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 24 de marzo de mil novecientos ochenta y uno (1981), había establecido que tal concepto excluye toda situación no reglada de manera expresa. Anteriormente esa misma Corporación había sostenido en providencia del 17 de abril de 1975, que los linderos de la competencia eran absolutamente irrebasables, sin que pudieran reconocerse competencias por extensión o por analogía.

Con fundamento en lo dicho, concluye el Procurador que al control constitucional están sometidos solamente los actos comprendidos taxativamente en el artículo 241 superior.

Es atendiendo a lo anterior, según el concepto, que el artículo 241, numeral 5 de la Carta, dispone la competencia de la Corte Constitucional para conocer de las demandas contra decretos con fuerza de ley, tanto aquellos referidos por el artículo 150 numeral 10º de la Constitución Política, como los expedidos con fundamento en el artículo 341 de la misma.

A renglón seguido transcribe el artículo transitorio 5, que confirió determinadas competencias extraordinarias al Presidente de la República. Señala que la Carta (Artículo 10º transitorio), sí asignó expresamente a la Corte Constitucional la función de ejercer el control sobre los decretos que habían sido expedidos en desarrollo de las facultades de Estado de Sitio y que no fueron improbados por la Comisión Especial.

2º- El análisis fiscal continúa con la exposición de los motivos que llevaron al Ejecutivo a expedir la norma demandada, reiterando que la misma es desarrollo del artículo 18 del Acto Constituyente N° 2 de 1991.

Estudia la naturaleza del acto acusado y lo compara con cada uno de los tipos de decreto que expide el Ejecutivo, concluyendo que el ordenamiento contenido de la disposición demandada no presenta las características de ninguno de ellos, de tal suerte que no resulta desatinado afirmar que nos hallamos frente a una normatividad sui-generis, cuyo control de constitucionalidad no está atribuido por la Carta Política a la Corte Constitucional, razón por la cual solicita a la Corporación adoptar una decisión inhibitoria.

De acuerdo con este estudio, el Decreto 2192 de 1991 reglamenta un acto constituyente y por lo tanto su control constitucional está atribuido al Consejo de Estado, según lo dispone el numeral segundo del artículo 237 de la Carta.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Es el tema de la competencia el que inicial y necesariamente debe ser abordado por la Corte antes de entrar en el estudio específico de las normas acusadas, ya que ningún objeto tendría éste si se llegara a concluir que la Corporación carece de atribución constitucional para proferir fallo de fondo.

Lo primero que se observa en el caso del Decreto 2192 de 1992, al cual pertenece la norma demandada, es la invocación que en él se hace de las facultades conferidas al Presidente de

la República por el artículo 18 del Acto Constituyente número 2 de 1991, el cual, como se sabe, fue aprobado y promulgado por la Asamblea Nacional Constituyente con varios días de antelación a la Carta Política (junio 30).

El Acto invocado, “por el cual se dictan normas transitorias para elecciones de Congreso Nacional y Gobernadores”, dispuso en el mencionado artículo:

“Artículo 18.- Financiación de las campañas.- El Gobierno Nacional reconocerá por gastos en que incurran los aspirantes, partidos, movimientos, o grupos a Senado y Cámara con motivo de la campaña electoral una suma equivalente a un ciento sesentavo (1/160) del salario mínimo legal mensual, por cada voto válido depositado en favor de las listas de candidatos inscritos en forma legal, siempre que hayan alcanzado la votación mínima de que trata el artículo sexto del presente Acto Constituyente.

Para elección de Gobernadores se reconocerá una suma equivalente a un quinientosavo (1/500) del salario mínimo mensual, en las mismas condiciones establecidas en el inciso anterior.

El Gobierno dispondrá la apertura de líneas de crédito con condiciones especiales para facilitar el acceso a estos recursos. El Gobierno determinará la forma y oportunidad en que se entregarán los recursos de que trata el presente artículo”. (Subraya la Corte).

Como puede verse por la transcripción que antecede, la única facultad conferida al Presidente de la República, además de la autorización para reconocer los gastos de las campañas, tenía por objeto que determinara la forma y oportunidad en que se entregarían los recursos aludidos en la disposición.

Es precisamente esa facultad la que desarrolló el Ejecutivo cuando expidió el Decreto 2192 de 1991.

Es evidente que la facultad así conferida no es de aquellas en cuya virtud queda revestido el Presidente de la República para ejercer transitoriamente funciones legislativas como sí ocurre con las previstas en el artículo 150, numeral 10º, de la Constitución Política, en cuyo desarrollo dicho funcionario puede “...expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje” (subraya la Corte) y como también acontece

con los demás decretos presidenciales por cuyo medio se desarrollan atribuciones propias del legislador radicadas de manera excepcional en cabeza del Gobierno.

Determinar la forma y oportunidad en que habrán de ser entregados unos recursos cuando ya el propio Constituyente ha definido cuál será su cuantía y quiénes son los beneficiarios, tal como acontece en el presente caso, no implica el ejercicio de una función para cuyo desarrollo sea menester un acto sustancialmente dotado del poder propio de la ley.

Así, pues, mediante el Acto Constituyente No. 2 de 1991 no se confirió al Presidente una facultad extraordinaria sino que se le ordenó definir en el campo administrativo unos elementos indispensables para la cumplida ejecución de las normas de nivel constitucional contenidas en dicho ordenamiento.

De lo anterior se concluye que la Corte Constitucional, cuyas competencias específicas en lo relativo a la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política están referidas a los actos cuyo contenido material sea cuando menos legislativo (artículo 241 C.N.), no es el tribunal al que corresponde resolver si el artículo acusado se aviene a los preceptos constitucionales.

Por tanto, la sentencia será inhibitoria.

## V. DECISION

### RESUELVE:

Declárase INHIBIDA para resolver sobre la demanda instaurada contra artículo 1º (parcial) del Decreto 2192 de 1991.

Cópiese, comuníquese al Gobierno, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General