C-089-94

Sentencia No. C-089/94

DERECHO A CONSTITUIR PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Titularidad/DERECHOS POLITICOS-Límites

El derecho a constituir partidos y movimientos políticos, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas tiene la naturaleza de un derecho fundamental de origen constitucional, atribuido a todo ciudadano colombiano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Este derecho es una manifestación activa del status de ciudadano, el cual comprende un conjunto de derechos y deberes que, en su conjunto, dan cuerpo y califican la relación de los nacionales con el poder político y describen una faceta de las personas como partícipes actuales o potenciales de la organización del Estado. La limitación del derecho analizado que se descubre en el artículo, se deriva, pues, de la relatividad de los derechos políticos que la misma Constitución establece.

MECANISMOS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Universalidad/PRINCIPIO DEMOCRATICO-Expansión/INTERPRETACION CONSTITUCIONAL

El principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción. La interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito.

LEY ESTATUTARIA DE PARTIDOS POLITICOS

Para los propósitos de la ley estatutaria que se ocupa de la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, es importante señalar los sujetos a los cuales se refieren sus disposiciones. La constitucionalidad de las definiciones, dada la ausencia de una pauta normativa en la Constitución, estriba, en primer término, en la facultad para hacerlo que se desprende de la competencia atribuida al Congreso para dictar la ley estatutaria sobre la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y, en segundo término, en la correspondencia razonable de lo definido con la realidad política de modo que no se desvirtúe el propósito de constitucionalización de dichas formaciones que ha animado

al Constituyente.

PARTIDOS POLITICOS

La definición de partido que consagra el artículo 2 recoge, en lo esencial, las funciones sumariamente descritas, como quiera que la anterior relación de funciones, equivale a postular que en aquél se refleja el pluralismo político y, por su conducto, se promueve y encauza la participación de los ciudadanos y la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas. Con la constitucionalización de los partidos se pretende, entonces, establecer reglas de juego que permitan mejorar las condiciones de competencia pluralista, fundamento del sistema democrático, y con ello develar y controlar una actividad en la que se determina lo esencial del poder político y de la función pública.

MOVIMIENTOS POLITICOS/MOVIMIENTOS SOCIALES

El movimiento de tipo político, por su grado de organización y permanencia, está llamado a convertirse eventualmente en partido. La organización social, en cambio, mantiene sus propósitos políticos como objetivos que adquieren importancia coyuntural en la consecución de los fines de tipo social que posee la institución. El movimiento social no tiene el grado de organización del partido o de la organización social. Sus objetivos también son circunstanciales, pero su evolución puede derivar en un movimiento político.

PARTIDOS POLITICOS-Reconocimiento de personería jurídica/MOVIMIENTOS POLITICOS-Reconocimiento de personería jurídica

El reconocimiento de la personería jurídica supone poner en movimiento una específica actuación pública y hacerlo encierra un momento de libertad de organización por parte de la formación que aspira a obtener dicho reconocimiento. La personería jurídica no es un elemento constitutivo del partido o movimiento cuya existencia es, por el contrario, presupuesto indispensable para discernirla. La solicitud presentada por las directivas, requisito que se encuentra en la ley, tiene relación con el procedimiento constitucional dirigido a reconocer personería jurídica a los partidos y movimientos, el cual no se inicia de oficio sino a petición de parte.

PARTIDOS POLITICOS-Pruebas para acreditar existencia/MOVIMIENTOS POLITICOS-Pruebas para acreditar existencia

El sentido de la norma constitucional, que impone condiciones para la obtención de la personería jurídica, se encuentra en la dimensión cuantitativa del apoyo popular, tal como se desprende del inciso primero del artículo 108 de la CP, en el que se establece como requisito para tal efecto, la presentación de 50.000 firmas, o la obtención de 50.000 votos. La norma supone un límite mínimo cuantitativo de adhesión popular, sin el cual no se puede tener derecho al reconocimiento. Se trata entonces de un número de personas que apoyan al partido y no simplemente de una cifra de votos en abstracto. La aplicación del principio de igualdad exige que cada partido tenga derecho a que ese mínimo sea respetado, lo que implica la constatación objetiva de la cantidad señalada. En vista de que tal comprobación no puede llevarse a cabo frente a la simple sumatoria de votos provenientes de varias

circunscripciones, puesto que el mismo elector puede participar en varias de ellas, la exclusión de esta posibilidad es perfectamente justificable. En consecuencia, la restricción que contiene el proyecto no vulnera el derecho a la participación política y se ciñe al espíritu y al texto de la norma constitucional.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO/PLURALISMO POLITICO

El sistema constitucional democrático conocido como "Estado Social de Derecho" defiende la realización de contenidos axiológicos claramente definidos, entre los cuales se encuentra la dignidad humana, la igualdad material, los derechos inherentes a las personas, etc.. Ahora bien, este conjunto de valores y derechos esenciales adquiere coherencia y fundamento cuando se originan y se mantienen como una elección popular entre otras posibles. Esto es, cuando la escogencia de los contenidos axiológicos de la democracia sustancial es el resultado del ejercicio de la libertad popular y no de un sujeto o de un grupo iluminado. El hecho de que la voluntad popular, por abrazar una ideología no democrática haya podido – y todavía pueda – adoptar un régimen autocrático o incluso tiránico y no lo haga, es una justificación de la democracia basada en el procedimiento que se suma a la justificación axiológica, formando de esta manera un fundamento sólido y coherente. Para que el valor del pluralismo tenga lugar se requiere que los que participan en la competencia política por el poder, respeten y protejan las "condiciones de posibilidad", esto es, que no atenten contra las reglas de juego del sistema. Una actividad política que ponga en tela de juicio, o simplemente afecte, las reglas de juego del sistema, no puede ser aceptada. El pluralismo político consiste en una serie de reglas de juego que imponen el respeto de la decisión mayoritaria tomada por el pueblo y la vigencia de las libertades públicas que lo hacen posible. Se considera contrario a la constitución la expresión "democráticas" del numeral cuarto del artículo tercero del proyecto de ley estatutaria.

PARTIDOS POLITICOS-Nombre/PARTIDOS POLITICOS-Símbolos/PARTIDOS POLITICOS-Colores

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 – 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 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.

PARTIDOS POLITICOS-Estatutos/CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Funciones

La imperatividad de los estatutos es una obligada consecuencia de la libertad de organización que la Constitución reconoce a los partidos y movimientos. Adoptada libremente la norma interna que ha de regirlos, se sigue como consecuencia inexorable la obligatoriedad de sus mandatos. La competencia del Consejo Nacional Electoral consistente

en velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos, tiene naturaleza policiva y conduce a la aplicación de las sanciones que consagra la ley. La controversia sobre la validez de una norma estatutaria, expresión de los derechos fundamentales de asociación y de constitución de partidos y movimientos políticos, por tener ese origen y suponer su pronunciamiento una definición sobre el alcance de las libertades públicas, requiere que la resuelva un Juez, lo que en el presente caso es posible, pues, contra las decisiones del Consejo Nacional Electoral caben los recursos ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

DERECHO A ELEGIR/DERECHO A SER ELEGIDO

De conformidad con la Constitución el derecho a elegir y ser elegido y tomar parte en elecciones, no se limita de ninguna manera a los partidos y movimientos. Tanto en forma individual, como a través de movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, se podrá lograr la inscripción de una candidatura para un cuerpo de elección popular. Dado que en estos casos no media el aval de un partido o movimiento político con personería jurídica, evento en el cual no se exige requisito adicional alguno – "la ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos" -, la misma Constitución ha consagrado, en esta materia, un régimen diferencial, de modo que no se puede aducir quebranto alguno del principio de igualdad, salvo que las condiciones que se impongan sean irrazonables y obstaculicen de manera inconveniente el libre ejercicio de los derechos políticos.

CONSULTAS INTERNAS-Obligatoriedad/SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA

La colaboración y apoyo logístico y financiero que la organización electoral puede suministrar a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para la realización de sus consultas internas, así como su regulación, corresponden a una materia que no puede ser ajena a la ley estatutaria y que, por otra parte, encuentra asidero en los artículos 109 y 265-10 de la CP. La práctica de las consultas internas puede derivarse de los estatutos de los partidos o movimientos o de una decisión suya adoptada en cualquier momento posterior de su vida política. La Constitución y la ley aunque no la imponen en aras de respetar el ámbito de su libertad organizativa interna – que garantiza la libertad del proceso político en su propia fuente -, sí la estimulan en el convencimiento de que la democracia interna beneficia a la organización política y a la sociedad en general, pues, fortalece su función mediadora y mantiene su apertura hacia las pretensiones, intereses y demandas genuinas de sus bases que apelan a ella como instancia de ascenso de la sociedad hacia el Estado. No obstante, 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, 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. Por lo expuesto, la constitucionalidad del siguiente aparte de la norma: "(...) en la medida en que el partido o movimiento que la solicite así lo decida", se condiciona a la

precisa definición en el respectivo acto de convocatoria del carácter obligatorio o no obligatorio del resultado de la consulta, pues, en su defecto, se deberá entender que es vinculante.

CONSULTA NACIONAL/LEY-Unidad de materia

El aparte excluido no tiene relación de materia o conexidad esencial con la materia propia del presente proyecto de ley y su inclusión en él viola el artículo 158 de la CP. La determinación de la fecha para la realización de los diferentes eventos en los cuales pueden actualizarse los mecanismos e instituciones de participación ciudadana, hace parte de la respectiva ley estatutaria, a lo que se suma los defectos técnicos de redacción de la norma examinada y la consideración sobre la improcedencia – y en ocasiones inconveniencia – de homologar en una misma fecha eventos políticos de carácter representativo con otros de democracia directa, derivados muchas veces de necesidades que difícilmente pueden diferirse o enmarcarse en un largo período fijo.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Funciones/CONSULTAS INTERNAS-Reglamentación aspectos técnicos

Sólo bajo cierto entendimiento se ajusta a la Constitución la facultad que se atribuye al Consejo Nacional Electoral para ” reglamentar en cada caso todo lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos”. Además de la impropiedad de una reglamentación ad hoc como la que se insinúa en la norma, no se ha reparado en que las consultas internas de los partidos, parte esencial integrante de la regulación sobre su organización y funcionamiento, corresponde a una competencia del Congreso exclusiva e indelegable. Lo que es materia de una ley estatutaria, a no ser que se trate de aspectos de detalle y de mera ejecución de sus previsiones, no puede sino formar parte de una ley de esta misma naturaleza y rango. Por consiguiente, la disposición es exequible si ella únicamente se refiere a la reglamentación de aspectos técnicos y de mero detalle.

PARTIDOS POLITICOS-Financiación/MOVIMIENTOS POLITICOS-Financiación

La creación de un fondo, constituido con dineros públicos, destinado a contribuir a la financiación del funcionamiento de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, tiene pleno asidero en el artículo 109 de la CP. Esta financiación puede extenderse, según la misma norma constitucional, a los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley. 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 prevalerse 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.

PARTIDOS POLITICOS-Manejo de los ingresos

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 bien la ley no puede en principio establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos o movimientos políticos, sí tiene plena legitimidad para hacerlo – siempre que ellas sean razonables – cuando medie el apoyo financiero estatal. La razonabilidad de las condiciones introducidas por la ley, por lo expuesto, se echa de menos en lo que se refiere a la fijación del destino específico de las partidas que integran la ayuda estatal, no así en lo que concierne a la necesidad de que el partido o movimiento apruebe democráticamente el respectivo presupuesto. El estímulo a la democratización interna de los partidos y movimientos puede ser buscado por el Legislador a través del indicado medio, esto es, supeditando el apoyo financiero estatal a la aprobación democrática de los presupuestos que se sirven del mismo. Adviértase que un método de decisión diferente, puede conducir a que el gobierno de los fondos públicos, en últimas, responda a la libre disposición por parte de los círculos restringidos y elitistas de los partidos y movimientos.

CAMPAÑAS POLITICAS-Financiación

PERSONA NATURAL/PERSONA JURIDICA-Discrimanación

La norma se limita a regular un aspecto de la entrega de contribuciones individuales que ciertamente contribuye a la cristalina y correcta utilización de esos aportes. No obstante se declarará la inexequibilidad de la palabra “jurídica” que figura en la segunda frase del artículo. La Corte advierte que vulnera el artículo 13 de la CP que se discrimine contra las personas naturales que, en dado caso, puedan apoyar a un candidato independiente.

CAMPAÑAS POLITICAS-Línea Especial de Crédito/INTERVENCION DEL ESTADO EN ACTIVIDAD FINANCIERA

La norma no ordena que en el Banco de la República se constituya un cupo de crédito en favor de los particulares. La línea de crédito a que ella se refiere será, en cambio, abierta en los bancos, de acuerdo con la orden que a ese respecto imparta el Banco de la República en desarrollo de sus funciones, especialmente de aquellas que tienen que ver con el destino de las colocaciones bancarias. La constitucionalidad de la norma, en este orden de ideas, deriva de ser ella una norma general a la cual debe ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus competencias. Por otra parte, la intervención de la ley en la actividad financiera, autorizada por la Constitución, se justifica plenamente al promover la canalización temporal del ahorro público a la financiación de la actividad electoral, esencial para el mantenimiento de la democracia.

PARTIDOS POLITICOS-Publicidad/MEDIOS DE COMUNICACION-Utilización

La Constitución garantiza a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica el acceso permanente a los medios de comunicación social del Estado, en las condiciones que determine la ley. Dicho acceso, en época de elecciones, se amplía a los candidatos debidamente inscritos.

DIVULGACION POLITICA/PROPAGANDA ELECTORAL

El proyecto de ley establece una diferencia entre divulgación política y propaganda electoral. La primera es la que de manera permanente e institucional realizan los partidos, movimientos y candidatos con el fin de difundir y promover sus programas e ideas. Este tipo de comunicación puede llevarse a cabo en cualquier tiempo y excluye toda práctica de tipo electoral. La propaganda electoral, en cambio, se realiza con el fin de obtener apoyo electoral y sólo puede llevarse a cabo durante los tres meses anteriores a la fecha de las elecciones. Con esta distinción el proyecto pretende reducir la carga electoral connatural a la actividad política, cuando esta se efectúa por fuera del período de campañas, a través de los medios de comunicación social. De esta manera, se intenta circunscribir el debate a los asuntos ideológicos, programáticos e informativos de los partidos políticos frente a sus electores. Sin perjuicio de mantener la distinción entre "divulgación política" y "propaganda electoral", la restricción legal no puede llegar hasta anular la permanente vocación de poder que caracteriza a los partidos y movimientos políticos.

PROPAGANDA NEGATIVA

La prohibición de la denominada propaganda negativa, aunque enderezada a propiciar entre las fuerzas que ingresan a la contienda electoral un clima de lealtad, introduce una limitación inconstitucional a la libertad de expresión y al derecho de difundir libremente las ideas y programas. Fuera de que la Constitución y la ley de suyo no dan abrigo a la difamación y sancionan el abuso de estas dos libertades esenciales en el sistema democrático, no parece razonable que los partidos y movimientos se vean privados de referirse y descalificar tanto los programas de sus émulos como las personas que los encarnan. Salvo que la publicidad tenga connotaciones que por lesionar la honra y la intimidad de las personas, no se puedan sustentar en la libertad de expresión, se mutila innecesariamente el debate político y el ejercicio de la oposición, si éstos no pueden extenderse a las personas de los candidatos, cuya consideración no es indiferente para el electorado. Si bien a este respecto la ley puede prevenir abusos e introducir restricciones razonables, la genérica interdicción que se plasma en la norma va más allá de ese propósito.

NOTICIERO-Objetividad

La objetividad de los noticieros y espacios de opinión es un derecho de las personas que aspiran a conocer verazmente, por su conducto, los sucesos de la vida nacional e internacional. La imparcialidad de los restantes concesionarios asegura la igualdad de oportunidades para todos los actores políticos y previene que sobre el electorado se ciernan influencias extrañas – usualmente imperceptibles – procedentes de los personajes que identifica la opinión. En fin, la norma precave que gracias a la presencia de los candidatos en espacios de distinta naturaleza, se violen las limitaciones a las normas sobre publicidad y, por otra parte, se dé ocasión para crear subrogados de donativos encubiertos que de otro modo no serían fácilmente detectables.

RADIO-Uso del servicio

PUBLICIDAD POLITICA-Regulación

La norma es constitucional, tanto porque ella es fruto del ejercicio de la atribución que la Carta le confiere al Congreso para regular la publicidad política – especie de ella es indudablemente la fijación de carteles, pasacalles, afiches, vallas etc.-, como por el sentido de la disposición, que se orienta a garantizar a todos los actores políticos un acceso y uso equitativos de esta forma de publicidad sin perjudicar el ejercicio de los derechos colectivos relacionados con el espacio público.

ENCUESTAS-Difusión

Es evidente que la divulgación de encuestas y proyecciones sobre el comportamiento electoral el día de las elecciones puede interferir el desarrollo normal y espontáneo del respectivo certamen y dar lugar a equívocos o informaciones que desorientan o desalientan a los votantes. El día de las elecciones en el que los ciudadanos ejercen secretamente su derecho al sufragio y se define el rumbo democrático del país, deberán acallarse todas las voces que no sean la voz del pueblo.

ENCUESTAS-Vigilancia

La vigilancia que se ordena sobre las entidades o personas que se ocupan profesionalmente de realizar encuestas, lo mismo que la consagración de sanciones como consecuencia de la inobservancia del precepto, en modo alguno violan la Constitución. Las disposiciones revisadas buscan preservar la autenticidad y objetividad de las encuestas y evitar que ellas den pábulo a la distorsión informativa.

FRANQUICIA POSTAL A LOS PARTIDOS POLITICOS

La franquicia postal que se concede a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, representa una contribución en especie a la financiación de sus campañas electorales, y su constitucionalidad, por consiguiente, se deriva de la previsión contenida en el artículo 109 de la CP.

ESTATUTO DE LA OPOSICION/LEY ESTATUTARIA

El estatuto de la oposición debe ser desarrollado en una ley estatutaria que regule íntegramente la materia y, justamente, el proyecto que se examina tendrá la naturaleza y el rango de ley estatutaria cuando se sancione y, de otro lado, pretende regular de manera completa esta específica materia. Adicionalmente, desde el punto de vista formal, el artículo 152-c de la CP atribuye al Congreso una competencia unitaria en punto a “organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales”.

DERECHO A LA OPOSICION POLITICA

La oposición política es una consecuencia directa del valor del pluralismo y del derecho al disenso. Los partidos y movimientos están llamados a canalizar el descontento con el objeto de censurar cuando así lo estimen conducente las decisiones del gobierno. Desde luego, la complejidad de las demandas sociales y el carácter no forzoso de la función mediatizadora de los partidos y movimientos, hacen de la oposición un derecho que no se circunscribe a ellos sino que se extiende a toda la sociedad civil. El derecho a la oposición también es

manifestación del derecho a la libertad de expresión. La constitución colombiana consagra la libertad de expresión en su artículo 20. Otras fuentes del derecho a la oposición se encuentran en las libertades de reunión y asociación. El régimen de la oposición ha sido previsto en el artículo 112 de la Constitución Política. Según el texto constitucional, los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno pueden ejercer libremente la función crítica. Es un derecho que tienen aquellos que no hacen parte del Gobierno y también de una función necesaria para el mantenimiento del pluralismo y de la democracia.

DERECHO A LA INFORMACION/DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS/DERECHO AL CONTROL DEL PODER POLITICO

El acceso a la información y documentación oficiales, es condición de posibilidad para la existencia y ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización de los actos de gobierno que, en el marco de la Constitución y la ley, cabe legítimamente ejercer a la oposición. No se entiende cómo se pueda controlar el poder político si los asuntos de interés público se mantienen ocultos a la oposición y a los ciudadanos. La norma examinada reconoce en cabeza de la oposición un derecho que pretende asegurar total transparencia al manejo de la cosa pública, a fin de consentir la confrontación leal e igualitaria entre las minorías y las mayorías – que no pueden detentar información privilegiada o monopolizar sus fuentes – y el ejercicio del derecho al control del poder político.

DERECHO DE ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACION

El denominado derecho de antena en radio y televisión y de espacio en prensa, referido a los medios de comunicación del Estado, permiten que la actividad crítica y fiscalizadora de la oposición pueda tener como destinaria la opinión pública y, de este modo, generar un efecto real en el control del poder político. Si se le privara de los medios masivos de comunicación, se aumentarían en un grado superlativo las dificultades que enfrentaría la oposición para hacer efectivo su derecho de crítica y disentimiento, pues si su discurso político o su denuncia no llega al ciudadano difícilmente puede ser efectiva, en cuyo caso el poder de la mayoría traducido en posiciones directivas en el gobierno y la administración se expandiría peligrosamente a costa de la democracia y del mismo principio de división de poderes. El derecho de acceso a los medios de comunicación social que la norma regula se encuentra establecido directamente por la Constitución. Además de esta consideración, la norma analizada es constitucional en cuanto sujeta la confrontación política entre las distintas fuerzas a unas reglas mínimas de igualdad y equilibrio.

DERECHO DE REPLICA-Contenido/DIALOGO POLITICO

La norma examinada, ciñéndose a la Constitución, determina la forma de ejercer este derecho y especifica en la esfera nacional y en las territoriales los altos funcionarios cuyas actuaciones pueden suscitar el derecho de réplica. El derecho de réplica evita que el Gobierno y por su conducto las fuerzas mayoritarias monopolicen y deriven ventajas políticas indebidas de su fácil acceso a los medios de comunicación oficiales. De ahí que frente a la emisión de declaraciones políticas por parte del gobierno que sean susceptibles de afectar a la oposición, a ésta se le garantice, a través de los mismos medios, el correlativo derecho de réplica, que viene a ser una especie de derecho de defensa en el campo propio de la política.

De esta manera se obliga a sostener una especie de diálogo político, leal e igualitario, entre las distintas formaciones políticas y el gobierno, ausente en lo posible de confusiones y falsedades que impidan la formación de una opinión pública debidamente informada.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Partidos minoritarios

De la imparcialidad de la organización electoral y del efectivo cumplimiento de las normas sobre elecciones, partidos, movimientos y derechos de la oposición, depende la vigencia de las instituciones democráticas y la confianza que en su recto discurrir puedan tener los ciudadanos y diferentes actores de la vida política. Como quiera que el Consejo Nacional Electoral tiene a su cargo una serie de funciones en cada una de estas materias y que su integración refleja la composición política del Congreso, es conveniente y justo que los partidos y movimientos minoritarios participen en su conformación, de modo que se garantice con su presencia, aún más, la completa neutralidad de la organización y de las autoridades electorales frente a las controversias y eventos políticos.

PROYECTO DE LEY SOBRE PARTICIPACION POLITICA

La estructuración y modificación de las instituciones básicas de la participación política y la organización electoral, reclaman el mayor consenso posible por parte de las diferentes fuerzas políticas. En todo caso, la oposición debe conocer cualquier proyecto que se ocupe de esa materia, y prevenir que sus derechos – y la democracia participativa – no sufran desmedro. En realidad, el proyecto acertadamente apunta a unas normas que por dirigirse a establecer las reglas básicas del juego político – sobre las cuales lo deseable es contar con el mayor grado de aprobación y legitimidad -, deben ser objeto de una detenida deliberación y profundo conocimiento.

INICIATIVA LEGISLATIVA

Si se tiene presente que las denominadas “fuerzas de oposición” no corresponden a las entidades señaladas en el artículo 156 de la CP y que, por sí mismas, no equivalen ni se confunden como partidos o movimientos con los ciudadanos que, de alcanzar en número el cinco por ciento del censo electoral o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país, pueden presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, se impone la inconstitucionalidad del precepto. La Constitución dispone que la iniciativa popular legislativa sólo procede en los casos que ella misma contempla, entre los cuales no se encuentra el referido en la norma examinada.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Informe Anual

La exigencia se justifica por la importancia de las funciones encomendadas a ese organismo y su relevancia para el correcto funcionamiento de la organización electoral y el régimen de los partidos y movimientos. El informe, de otro lado, puede dar lugar a iniciativas de distinto orden con el objeto de actualizar la legislación e introducir los correctivos que las diferentes situaciones demanden.

FONDO NACIONAL DE FINANCIACION DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES

La constitucionalidad de la norma se desprende de las disposiciones de la Carta que

autorizan a cargo del Estado la financiación de la actividad política de los partidos y movimientos con personería jurídica y la de los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos. La creación del fondo, como sistema de cuentas, le imprime orden y eficiencia a una función que el Estado ha asumido de manera permanente. La administración que se asigna al Consejo Nacional Electoral, puede serle atribuida por la ley, más aún teniendo en cuenta que la Constitución lo faculta para distribuir los aportes públicos destinados al financiamiento de las campañas electorales. La ordenación del gasto en cabeza del Registrador Nacional del Estado Civil, quien integra la organización electoral , se ajusta a la Constitución, como quiera que la ley puede atribuirle competencias en materia electoral.

LEY ESTATUTARIA ELECTORAL/FUNCION ELECTORAL/CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Funciones

La ley estatutaria puede regular funciones electorales y atribuir su ejercicio al Consejo Nacional Electoral. 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. No obstante, la función policiva-electoral, por su origen constitucional, no puede ser delegada en tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, integradas por particulares o miembros de los partidos y movimientos, cuyas tareas, por lo tanto, deben circunscribirse a las de servir de órganos de observación y de apoyo a la organización electoral.

REAJUSTE POR INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

No viola el principio de legalidad, en este caso predicable de las cuantías de financiación y de las penas previstas en el proyecto, que sus montos se actualicen de la manera indicada, toda vez que ella se produce en virtud de lo que la misma ley ordena. Los ajustes periódicos que se lleven a cabo serán un mero desarrollo de la ley que ha hecho la fijación originaria y establecido el mecanismo concreto para su actualización. No sería razonable exigir que anualmente se expidiera una ley estatutaria para ajustar la cifra de las sumas a que se refieren algunas de sus normas.

REGIMEN DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Límites

El régimen de los partidos y movimientos políticos se endereza a establecer sus status desde el punto de vista de sus funciones específicas, sus derechos, obligaciones y controles. 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. 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.

CONSEJO DE CONTROL ETICO/CODIGO DE ETICA

El Legislador, en estricto rigor, se limita a tipificar, por vía general, un órgano nuevo que debe agregarse a la estructura modélica de los partidos y movimientos. Cosa distinta – que el legislador no hace – es que luego de creado dentro de cada formación política, pueda la ley imponer u ordenar determinadas líneas de acción pues ello sí equivaldría a dictar "exigencias en relación con la organización interna". La norma examinada, que apunta a que los partidos y movimientos políticos trasciendan su situación actual y se conviertan en poderosas poleas de transmisión de los valores superiores del ordenamiento, puede quizá ser ambiciosa y osada, pero no es inexequible. La 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.

CONSEJO DE CONTROL ETICO-Atribuciones

Si bien la recomendación del Consejo de Control Etico para que se suspenda al servidor público no tendría carácter vinculante para la autoridad a la que se dirige, la disposición es inexequible en cuanto vulnera el artículo 124 de la CP y, además, podría, en razón de su propia naturaleza y de las circunstancias concretas de su aplicación, dar lugar a la violación material del debido proceso.

CONSEJO DE CONTROL ETICO-Atribuciones/CONGRESISTA-Pérdida de Investidura

Dado que las causales que pueden determinar la pérdida de la investidura están vinculadas al grave desacato de los deberes públicos y que la recomendación – no vinculante – se formula a quien tenga legitimación para iniciarla, no se observa violación alguna de la Constitución.

CONSEJO DE CONTROL ETICO-Sanciones

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.

CONSEJO DE CONTROL ETICO-Calidades de los miembros

El Consejo de Control Etico estará integrado por tres miembros, los cuales deberán reunir las

mismas calidades que tienen los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La norma que viola el principio de igualdad en relación con los partidos y movimientos que no puedan integrar el Consejo de Control Etico debido a la falta de miembros que llenen las calidades requeridas.

CONSEJO DE CONTROL ETICO-Integración

La norma resulta inexequible también por violar el artículo 108 de la CP. La forma concreta de integrar el órgano cuya creación se ordena por la ley – Consejo de Control Etico -, es un asunto que debe decidir por sí mismo cada partido y movimiento político, ya que ello hace parte de su libertad organizativa interna. La ley culmina su misión al ordenar, por vía general, la creación de un órgano que se considera indispensable para el cumplimiento de una función que debe ser cumplida por los partidos y movimientos. A partir de este momento, la forma concreta de estructurarlo, en principio, dentro de las múltiples opciones organizativas posibles, es una materia que se libra a su decisión interna.

PARTIDOS POLITICOS-Veedor/MOVIMIENTOS POLITICOS-Veedor

El artículo que se ocupa del veedor de los partidos y movimientos, es exequible en cuanto se limita a establecer la creación de un órgano a través del cual los partidos y movimientos deben cumplir una responsabilidad tan cara a la democracia como es la de que los elegidos, luego del acto electoral, no les den la espalda a los electores. Del efectivo cumplimiento de la responsabilidad política depende la confianza que el pueblo dispense a los partidos y movimientos. La función mediatizadora que éstos realizan, indispensable para mantener y profundizar la vida democrática, se desvirtúa si los elegidos abdican de sus responsabilidades políticas y cesan materialmente de ser el instrumento a través del cual el pueblo y la sociedad civil accede al ejercicio del poder público.

PARTIDOS POLITICOS-Auditoría interna y externa/MOVIMIENTOS POLITICOS-Auditoría interna y externa

Aquellos partidos o movimientos que reciben aportes del Estado deberán crear un sistema de auditoría interna a su cargo. El auditor será responsable del manejo ilegal o fraudulento que se haga de tales recursos cuando no informe al Consejo Nacional Electoral de las irregularidades cometidas, todo ello sin perjuicio de sanciones establecidas en otras disposiciones. En relación con la auditoría externa, el proyecto establece que esta será contratada por la Registraduría Nacional del Estado Civil. El costo de este control será financiado por los beneficiarios de los aportes estatales en proporción al monto de lo recibido. En relación con los partidos y movimientos, la norma no configura una suerte de exigencia a la organización interna de los partidos y movimientos de las del tipo que la Constitución prohibe. Se trata de una previsión genérica del Legislador, orientada a la conformación de un órgano que resulta indispensable para asegurar la transparencia del proceso de asignación y uso de los fondos públicos. Por su parte, la auditoria externa – la que debe entenderse sin perjuicio del control fiscal que le compete ejercer a la Contraloría General de la República -, refuerza el escrutinio llevado a cabo por la auditoria interna y contribuye a fiscalizar el uso dado a los recursos aportados por el Estado.

LIBERTAD ORGANIZATIVA DE LOS PARTIDOS POLITICOS-Vulneración

El artículo que consagra la posibilidad de que los partidos políticos se afilien o integren a otros de carácter internacional, siempre y cuando exista armonía entre sus contenidos ideológicos y los métodos para acceder al poder. La facultad que la norma reconoce a los partidos y movimientos políticos, responde a la necesidad y conveniencia de que en este ámbito, como en otros de la vida nacional, se establezcan vínculos con organismos internacionales, lo que en todo caso queda librado a su voluntad. Empero, la limitación que la norma introduce es inconstitucional, si se tiene presente que los partidos y movimientos, por sí mismos, a través de sus órganos internos, tienen plena autonomía para decidir la compatibilidad de sus principios ideológicos y métodos para conquistar el poder con aquéllos propios de los partidos de carácter internacional. La violación de la libertad organizativa interna de los partidos, por parte de la ley, conducirá a esta Corte a declarar la inexequibilidad de esta parte del precepto.

REF: Expediente P.E.-004

Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria Nº 11 de 1992 Cámara, 348 de 1993 Senado "por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones"

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Marzo 03 de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Aprobado por Acta Nº 16

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Jorge Arango Mejía y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria Nº 11 de 1992 Cámara, 348 de 1993 Senado "por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones".

I. TEXTO DE LAS NORMAS REVISADAS

El tenor literal del proyecto de ley es el siguiente:

TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE LEY Nº 11 DE 1992 – CAMARA Y Nº 348 DE 1993 – SENADO

“Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

TITULO I

Disposiciones Generales

ARTICULO 1. Derecho a constituir partidos y movimientos. Todos los colombianos tienen derecho a constituir partidos y movimientos políticos, a organizarlos y a desarrollarlos, a afiliarse y retirarse de ellos libremente y a difundir sus ideas y programas.

Las organizaciones sociales tienen derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

ARTICULO 2. Definición. Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.

Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.

Los partidos y movimientos políticos constituidos con el lleno de todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica.

TITULO II

Personería jurídica, denominación,

símbolos y colores de los partidos

y movimientos

ARTICULO 3. Reconocimiento de personería jurídica. El Consejo Nacional Electoral reconocerá y otorgará personería jurídica a los partidos y movimientos políticos previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud presentada por sus directivas;

2. Copia de los estatutos;

3. Probar su existencia con no menos de cincuenta mil firmas o con la obtención en la elección anterior, de por lo menos la misma cantidad de votos o de representación en el Congreso de la República; y

4. Presentar un documento que contenga la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones democráticas que lo identifiquen.

Para efectos de este artículo no podrán sumarse los votos obtenidos en circunscripción nacional con los obtenidos en circunscripciones territoriales o especiales, ni los de éstas con los de aquéllas.

El Consejo Nacional Electoral no demorará más de treinta (30) días hábiles en estudiar una solicitud de obtención de personería jurídica.

ARTICULO 4. Pérdida de la personería jurídica. Los partidos y movimientos políticos perderán su personería jurídica cuando se encuentren incursos en una de las siguientes causas:

1.- Cuando en una elección no obtengan a través de sus candidatos por lo menos 50.000 votos o no alcancen, o mantengan, representación en el Congreso, conforme al artículo anterior;

2.- Cuando, de acuerdo con sus estatutos, proceda su disolución; y

3.- Cuando el Consejo Nacional Electoral así lo declare, en los casos previstos por la presente ley.

ARTICULO 5. Denominación, símbolos y colores. Los partidos y los movimientos políticos son propietarios de su nombre, color y del símbolo que hayan registrado en el Consejo Nacional Electoral.

Estos no podrán ser usados por ningún otro partido u organización política reconocida o no. La denominación de un partido o movimiento deberá distinguirse claramente de la de cualquier otro ya existente.

El nombre del partido o movimiento no podrá incluir denominaciones de personas, ser expresivo de antagonismos hacia naciones extranjeras, personas, instituciones u organizaciones políticas, ni en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la patria o con emblemas estatales.

En las campañas electorales y en las demás actividades del partido o movimiento sólo se podrá usar la denominación estatutaria o su abreviatura o sigla, las denominaciones suplementarias deberán ser autorizadas por el órgano del mismo que señalen los estatutos.

Los organismos que se escindan del partido o movimiento perderán el derecho a utilizar total o parcialmente la denominación y el símbolo registrados y las sedes correspondientes.

El color o colores que distinguen a un partido o movimiento no podrán ser usados por otro en tal forma que se pueda llevar a los ciudadanos a confundir uno con el otro.

ARTICULO 6. Principios de organización y funcionamiento. Los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente. Sin embargo, en el desarrollo de su actividad están obligados a cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz, en los términos del artículo 95 de la Constitución Política.

En las regiones, los partidos o movimientos políticos gozarán también de libertad y autonomía para su organización y podrán pertenecer al partido o movimiento que a bien tengan nacionalmente.

ARTICULO 7. Obligatoriedad de los estatutos. La organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos. Cualquier ciudadano, dentro de los veinte días siguientes a la adopción de la respectiva decisión, podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo Nacional Electoral, o las decisiones de las autoridades de los partidos y movimientos tomadas contraviniendo las mismas normas.

Los partidos y movimientos inscribirán ante el Consejo Nacional Electoral los nombres de las personas que, de acuerdo con sus estatutos, hayan sido 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 aún 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 ante él.

ARTICULO 8. Sanciones. Cuando las actividades de un partido o de un movimiento sean manifiestamente contrarias a los principios de organización y funcionamiento señalados en el artículo 6 de la presente ley, el Consejo Nacional Electoral podrá ordenar que se le prive de la financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación del Estado, además de la cancelación de su personería jurídica si la tienen.

De los Candidatos y las directivas

ARTICULO 9. Designación y postulación de candidatos. Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.

La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes

al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato.

Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Estos candidatos deberán presentar para su inscripción el número de firmas al que se refiere el inciso anterior.

ARTICULO 10. Consultas internas. La organización electoral colaborará en la realización de consultas internas de los partidos y movimientos con personería jurídica que lo soliciten a través de sus respectivas autoridades estatutarias. Estas consultas podrán efectuarse en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.

Tal colaboración se prestará mediante el suministro de tarjetas electorales y cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, la recolección de los votos y la realización del escrutinio, para tal efecto, el Estado financiará el costo correspondiente. La organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes, instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos.

La realización de la consulta, podrá coincidir con la elección inmediatamente anterior.

Para las consultas se utilizará una urna separada y los jurados de votación sólo suministrarán la tarjeta electoral a quienes la soliciten.

Los gastos que generen las actividades aquí previstas serán de cargo de la organización electoral.

En cada período constitucional de tres o cuatro años, el Consejo Nacional Electoral, por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, señalará una sola fecha, distinta a las elecciones ordinarias, en la que se efectuarán, a cargo del Estado, las consultas nacionales que se propicien durante ese año, en desarrollo de los mecanismos de participación previstos en los artículos 103 y 104 de la Constitución Política, así como las consultas populares que los partidos y movimientos políticos soliciten para escoger sus candidatos a la Presidencia de la República, las Gobernaciones y Alcaldías.

El resultado de la consulta será obligatorio en la medida en que el partido o movimiento que la solicite así lo decida.

Los candidatos presidenciales de los partidos que se acojan al procedimiento de la consulta, serán escogidos el mismo día por el mismo mecanismo.

Los partidos cuya lista de carnetizados exceda el 50% de la última votación obtenida por el

partido dentro de la respectiva circunscripción, podrán pedir que en la consulta sólo participen sus afiliados. Son afiliados aquellos ciudadanos que voluntariamente inscriben su nombre ante la organización del partido como miembros de dichas agrupaciones políticas.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará en cada caso todo lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos.

ARTICULO 11. Escogencia democrática de las directivas. La organización electoral colaborará, igualmente, en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando esta se realice con la participación directa de sus afiliados. La colaboración se prestará en los términos previstos en el artículo anterior.

TITULO IV

De la financiación estatal y privada

ARTICULO 12. Financiación de los partidos. El Estado financiará el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso, mediante la creación de un fondo que se constituirá anualmente con un aporte de ciento cincuenta pesos ($150), por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional. Al fondo se incorporará también el producto de las multas a que se refiere la presente ley.

En ningún caso este fondo será inferior a dos mil cuatrocientos ($2.400) millones de pesos.

El Consejo Nacional Electoral distribuirá los dineros de dicho fondo de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Una suma básica fija equivalente al 10% del fondo distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos;

b) El 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;

c) El 10% para las organizaciones femeninas, juveniles, indígenas, de negritudes, y de discapacitados físicos, sindicatos y organizaciones dentro de sus partidos y movimientos;

d) El 30% restante para contribuir a las siguientes actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos así:

2. Para cancelar gastos por la publicación de revistas o periódicos que se tengan como órgano oficial del partido o del movimiento;

3. Para cancelar gastos por la realización de foros, seminarios, congresos programáticos o similares, que tengan por objeto difundir las ideas de los partidos o movimientos o propiciar la discusión sobre temas de interés nacional;

4. Para cancelar gastos en que pueda incurrir el partido o el movimiento para atender invitaciones o hacerse representar ante partidos internacionales o asociaciones de partidos a

las cuales esté afiliado. Tales gastos en ningún caso podrán exceder el 2% del aporte estatal para el partido o movimiento respectivo;

5. Para cancelar gastos en que puedan incurrir para la mejor utilización de los espacios a que, de acuerdo con la presente ley, tienen derecho en los medios de comunicación social del Estado;

6. Para cancelar gastos en que incurran para dar apoyo legislativo a sus representantes en el Congreso de la República, siempre que dicho apoyo se exprese en iniciativas legislativas presentadas y suscritas por no menos de cinco congresistas del partido o del movimiento en el Congreso;

7. Para cancelar gastos en que incurran por la realización de cursos de formación política para sus afiliados;

8. Para cancelar gastos en que incurran por la realización de investigaciones científicas de carácter político; y

9. Para el funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación, sin ánimo de lucro.

PARAGRAFO 1º. Las sumas previstas en los literales a), b), y c) serán de libre destinación e inversión en actividades propias de los partidos y movimientos políticos. Estos deberán destinar una proporción no inferior al 70% de dichas sumas para mantener en funcionamiento sus estructuras regionales y locales.

PARAGRAFO 2º. El Consejo Nacional Electoral reglamentará anualmente la forma de distribución del porcentaje señalado en el literal d) de este artículo, de manera que consulte el número de votos obtenidos en la elección anterior para la Cámara de Representantes e indicará la forma como los partidos y los movimientos deben acreditar el cumplimiento de las actividades allí previstas y del número de afiliados activos.

PARAGRAFO 3º. Los partidos y movimientos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos.

ARTICULO 13. Financiación de las campañas. El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos de conformidad con las siguientes reglas:

a) En las campañas para Presidente, se repondrán los gastos a razón de cuatrocientos pesos ($400), por la primera vuelta y doscientos pesos ($200) por la segunda vuelta, por cada voto válido depositado por el candidato o candidatos inscritos. No tendrán derecho a la reposición de los gastos cuando su candidato hubiere obtenido menos del cinco por ciento (5%) de los votos válidos en la elección;

b) En las campañas para Congreso de la República, se repondrán los gastos a razón de cuatrocientos pesos ($400), por cada voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos inscritos;

c) En el caso de las elecciones de Alcaldes y Concejales se repondrán a razón de ciento cincuenta pesos ($150) por voto válido depositado por la lista o lista(s) de los candidatos inscritos. En el caso de las elecciones de Gobernadores y Diputados, se reconocerán los gastos a razón de doscientos cincuenta pesos ($250) por voto válido depositado por los candidatos o listas debidamente inscritos.

d) Los municipios y distritos contribuirán a la financiación de la elección de las Juntas Administradoras Locales, su monto será determinado por el respectivo Concejo Municipal.

No tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando su lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.

En el caso de las Alcaldías y Gobernaciones, no tendrá derecho a reposición de gastos el candidato que hubiere obtenido menos del 5% de los votos válidos en la elección.

La reposición de gastos de campañas sólo podrá hacerse a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas, y a los grupos o movimientos sociales, según el caso, excepto cuando se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica que el designe.

Los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en sus estatutos.

ARTICULO 14. Aportes de particulares. Los partidos, movimientos políticos y candidatos, al igual que las organizaciones adscritas a grupos sociales que postulen candidatos, podrán recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas.

Ningún candidato a cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña suma que sobrepase la que fije el Consejo Nacional Electoral, bien sea de su propio peculio, del de su familia o de contribuciones de particulares. El Consejo Nacional Electoral fijará esta suma seis (6) meses antes de la elección. Si no lo hiciere, los Consejeros incurrirán en causal de mala conducta.

Las normas a que se refiere este artículo serán fijadas teniendo en cuenta los costos de las campañas, el censo electoral de las circunscripciones y la apropiación que el Estado haga para reponer parcialmente los gastos efectuados durante ellas.

El candidato que infrinja esta disposición no podrá recibir dineros provenientes de fondos estatales, sin perjuicio de las multas a que hubiere lugar de acuerdo con el literal a) del artículo 39 de la presente ley.

ARTICULO 15. Entrega de las contribuciones. Las contribuciones particulares a un candidato determinado deberán ser entregadas al candidato mismo, o a la organización que lo represente, o al partido o al movimiento al cual pertenezca. Tratándose de candidatos independientes, la donación le será entregada a la persona jurídica que lo esté apoyando, con expresa indicación del nombre del candidato beneficiario.

ARTICULO 16. Donaciones de las personas jurídicas. Toda donación que una persona jurídica realice a favor de una campaña electoral, deberá contar con autorización expresa de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva o de la asamblea general de accionistas o junta de socios, según el caso. De ello se dejará constancia en el acta respectiva.

ARTICULO 17. Líneas especiales de crédito. La Junta Directiva del Banco de la República ordenará a los bancos abrir líneas especiales de crédito, cuando menos tres (3) meses antes de las elecciones, con el fin de otorgar créditos a los partidos y movimientos políticos que participen en la campaña, garantizados preferencialmente con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley.

PARAGRAFO. La reposición de los gastos electorales por parte del Estado deberá efectuarse dentro del mes siguiente a la respectiva elección.

En caso de no efectuarse la reposición de los gastos electorales por parte del Estado, en el mes siguiente a la respectiva elección, el Estado reconocerá el valor de los intereses previamente acordados con el Banco.

TITULO V

Publicidad y rendición de cuentas

ARTICULO 18. Informes públicos. Los partidos, movimientos y las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales a los que alude esta ley y las personas jurídicas que los apoyen deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre:

a) Los ingresos y egresos anuales del partido o del movimiento antes del 31 de enero de cada año;

b) La destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados; y

c) Los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas. Este balance deberá ser presentado a más tardar un (1) mes después del correspondiente debate electoral.

PARAGRAFO. Todos estos informes serán publicados en un diario de amplia circulación nacional, después de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral.

ARTICULO 19. Candidatos independientes. Los candidatos independientes deberán presentar el balance en la oportunidad señalada en el literal c) del artículo anterior.

ARTICULO 20. Rendición de cuentas. En las rendiciones de cuentas se consignarán por lo menos las siguientes categorías de ingresos:

a) Contribución de los miembros;

b) Donaciones;

c) Rendimientos de las inversiones;

d) Rendimientos netos de actos públicos, de la distribución de folletos, insignias, publicaciones y cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento;

e) Créditos;

f) Ayudas en especie valoradas a su precio comercial; y

g) Dineros públicos.

PARAGRAFO. A los informes se anexará una lista de donaciones y créditos, en la cual deberá relacionarse, con indicación del importe en cada caso y del nombre de la persona, las donaciones y los créditos que superen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.

Los partidos y movimientos deberán llevar una lista de las donaciones y créditos con la dirección y el teléfono de las personas correspondientes, la cual sólo podrá ser revisada por el Consejo Nacional Electoral para verificar el cumplimiento de las normas establecidas en la presente ley.

ARTICULO 21. Clases de gastos. En las rendiciones de cuentas se consignarán por lo menos las siguientes clases de gastos:

a) Gastos de administración;

b) Gastos de oficina y adquisiciones;

c) Inversiones en material para el trabajo público del partido o del movimiento, incluyendo publicaciones;

d) Actos públicos;

e) Servicio de transporte;

f) Gastos de capacitación e investigación política;

g) Gastos judiciales y de rendición de cuentas;

h) Gastos de propaganda política;

i) Cancelación de créditos; y

j) Aquellos otros gastos que sobrepasen la suma que fije el Consejo nacional Electoral.

TITULO VI

De la publicidad, la propaganda

y las encuestas políticas

ARTICULO 22. Utilización de los medios de comunicación. Los partidos, movimientos y candidatos a cargos de elección popular podrán hacer divulgación política y propaganda electoral por los medios de comunicación, en los términos de la presente ley.

ARTICULO 23. Divulgación política. Entiéndese por divulgación política la que con carácter institucional realicen los partidos, movimientos y candidatos, con el fin de difundir y promover los principios, programas y realizaciones de los partidos y movimientos, así como sus políticas frente a los diversos asuntos de interés nacional. Mediante este tipo de publicidad no se podrá buscar apoyo electoral para los partidos o movimientos, ni para los candidatos, ni utilizar imágenes, símbolos o sonidos propios de las campañas que adelanten aspirantes a cargo de elección popular. La divulgación así definida podrá realizarse en cualquier tiempo.

ARTICULO 24. Propaganda electoral. Entiéndese por propaganda electoral la que realicen los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos de elección popular y las personas jurídicas que los apoyen, con el fin de obtener apoyo electoral.

Dicha propaganda no podrá contener mensajes alusivos a otros candidatos o que inviten a abstenerse de votar por otro partido o movimiento político.

Esta clase de propaganda electoral únicamente podrá realizarse durante los tres (3) meses anteriores a la fecha de las elecciones.

ARTICULO 25. Acceso a los medios de comunicación social del Estado. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tendrán derecho a acceder gratuitamente a los medios de comunicación social del Estado de la siguiente manera:

1. En forma permanente, para programas institucionales de divulgación política;

2. Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial para que sus candidatos expongan sus tesis y programas.

Si resultare necesaria la segunda vuelta, de acuerdo con el artículo 190 C.P., se les otorgará espacios a los candidatos con la misma finalidad. Por petición conjunta de los candidatos tendrán derecho a realizar dos debates de 60 minutos cada uno con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición; y

3. Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección de Congreso de la República, para realizar propaganda electoral en favor de sus candidatos.

El Consejo Nacional Electoral, previo concepto del Consejo Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, establecerá el número y duración de los espacios indicados atrás y reglamentará la utilización de los mismos, en forma que se garantice el respeto a las instituciones y a la honra de las personas.

Para la distribución del 60% de los espacios a que se refiere el numeral 1º de este artículo se tendrá en cuenta la representación que tengan los partidos o movimientos en la Cámara de Representantes.

El pago por la utilización de los espacios se hará con cargo al Presupuesto General de la Nación, para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias, las cuales formarán parte del Fondo de que trata el artículo 12 de esta ley.

PARAGRAFO. Los candidatos debidamente inscritos por partidos o movimientos sin personería jurídica, por movimientos sociales o por grupos significativos de ciudadanos tendrán derecho a los espacios de que trata el numeral 2 de este artículo.

ARTICULO 26. Propaganda electoral contratada. Los concesionarios de los espacios de televisión podrán contratar propaganda electoral dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial, con los partidos, movimientos o candidatos independientes.

El Consejo Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces determinará el tiempo y los espacios en los cuales los concesionarios pueden emitir dicha propaganda, para la campaña presidencial exclusivamente.

ARTICULO 27. Garantías en la información. Los concesionarios de los noticieros y los espacios de opinión en televisión, durante la campaña electoral, deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad.

Los concesionarios de espacios distintos a los mencionados no podrán, en ningún caso, presentar candidatos a cargos de elección popular durante la época de la campaña.

ARTICULO 28. Uso de servicio de la radio privada y los periódicos. Los concesionarios para la prestación de servicio de radiodifusión sonora y los periódicos que acepten publicidad política pagada, la harán en condiciones de igualdad a todos los partidos, movimientos y candidatos que lo soliciten.

Los concesionarios de las frecuencias de radio durante los sesenta (60) días anteriores al correspondiente debate electoral, están en la obligación de pasar propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la comercial que rija en los seis (6) meses anteriores a la fecha del mismo debate.

De la publicidad gratuita, total o parcialmente, debe quedar constancia escrita y se tendrá como donación al respectivo partido, movimiento o candidato, para lo cual se estimará su valor con base en las tarifas cobradas a otros partidos o personas.

Estas disposiciones regirán igualmente para los concesionarios privados de espacios de televisión y, en general, para todas las modalidades de televisión legalmente autorizadas en el país.

PARAGRAFO. El Consejo Nacional Electoral señalará el número de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias que pueda tener en cada elección el respectivo partido o individualmente cada candidato a las corporaciones públicas.

ARTICULO 29. Propaganda en espacios públicos. Corresponde a los Alcaldes y los Registradores Municipales regular la forma, característica, lugares y condiciones para la fijación de carteles, pasacalles, afiches y vallas destinadas a difundir propaganda electoral, a fin de garantizar el acceso equitativo de los partidos y movimientos, agrupaciones y candidatos a la utilización de estos medios, en armonía con el derecho de la comunidad a disfrutar del uso del espacio público y a la preservación de la estética. También podrán, con los mismos fines, limitar el número de vallas, afiches y elementos publicitarios destinados a difundir propaganda electoral.

Los partidos, movimientos o grupos políticos, no podrán utilizar bienes privados para desplegar este tipo de propaganda sin autorización del dueño.

El Alcalde como primera autoridad de policía podrá exigir a los representantes de los partidos, movimientos y candidatos que hubieren realizado propaganda en espacios públicos no autorizados, que los restablezcan al estado en que se encontraban antes del uso indebido. Igualmente podrá exigir que se garantice plenamente el cumplimiento de esta obligación antes de conceder las respectivas autorizaciones.

ARTICULO 30. De la propaganda y de las encuestas. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas concretas que se formularon, los candidatos por quienes se indagó, el área y la fecha o período de tiempo en que se realizó y el margen de error calculado.

Durante los treinta (30) días anteriores a una elección, ningún medio de comunicación social podrá difundir encuestas de opinión que muestren el grado de apoyo ciudadano a los candidatos o prevean el resultado de la elección.

El día de las elecciones, los medios de comunicación no podrán divulgar proyecciones con fundamento en los datos recibidos, ni difundir resultados de encuestas sobre la forma como las personas decidieron su voto o con base en las declaraciones tomadas a los electores sobre la forma como piensan votar o han votado el día de las elecciones.

El Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen profesionalmente esta actividad, cuando se trate exclusivamente de encuestas sobre partidos, movimientos, candidatos o grado de apoyo a los mismos, para que las preguntas al público no sean formuladas de tal forma que induzcan una respuesta determinada.

PARAGRAFO. La infracción a las disposiciones de este artículo, será sancionada por el Consejo Nacional Electoral, con multa de 25 a 40 salarios mínimos mensuales o con la suspensión o prohibición del ejercicio de estas actividades.

ARTICULO 31. Franquicia postal. Los partidos o movimientos políticos con personería jurídica gozarán de franquicia postal durante los seis meses que precedan a cualquier elección popular, para enviar por los correos nacionales impresos hasta de cincuenta (50) gramos cada uno, en número igual al que para cada debate señale el Gobierno Nacional. La Nación a través del Ministerio de Hacienda reconocerá a la Administración Postal Nacional el costo en que ésta incurra por razón de la franquicia así dispuesta, por lo tanto

deberá efectuar las apropiaciones presupuestales correspondientes para atender debida y oportunamente el pago.

TITULO VII

Disposiciones Generales

ARTICULO 33. Acceso de la oposición a la información y documentación oficiales. Salvo asuntos sometidos a reserva legal o constitucional, los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno tendrán derecho a que se les facilite, en forma preferencial y con celeridad, la información y documentación oficiales dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud.

El funcionario oficial que omita el cumplimiento de los dispuesto en este artículo, incurrirá en casual de mala conducta.

ARTICULO 34. Acceso de la oposición a los medios de comunicación del Estado. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno, tendrán derecho al uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la proporción de curules obtenidas en las lecciones para Congreso inmediatamente anteriores y de conformidad con lo establecido en la presente ley.

ARTICULO 35. Réplica. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno tendrán derecho de réplica en los medios de comunicación del Estado, frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por el Presidente de la República, los ministros o los Jefes de los Departamentos Administrativos cuando haya sido con utilización de los mismos medios.

En tales casos, el partido o movimiento interesado en ejercer este derecho, podrá responder en forma oportuna, y con tiempo, medio y espacio por lo menos iguales al que suscitó su ejercicio, y en todo caso que garanticen una amplia difusión.

En el caso de las administraciones territoriales, procederá el derecho de réplica frente a similares tergiversaciones o ataques proferidos por el Jefe de la respectiva administración, los Secretarios de Despacho y los Directores o gerentes de las respectivas entidades descentralizadas.

ARTICULO 36. Participación de la oposición en los organismos electorales. Dos puestos en el Consejo Nacional Electoral serán reservados para los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno y cuyas votaciones sean las mayores pero no alcancen para obtener posición por derecho propio en este organismo. Los partidos y movimientos que así obtuvieren puesto en el Consejo Nacional Electoral, lo mantendrán en tanto no tengan representación en el Gobierno. De lo contrario, el puesto será ocupado por el partido o movimiento que le siga en votos y que carezca de participación en el Gobierno.

TITULO VIII

De la vigilancia, control y

administración

ARTICULO 37. Informe de labores. El Consejo Nacional Electoral presentará anualmente al Congreso de la República un informe de labores.

ARTICULO 38. Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales. Créase el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, sin personería jurídica,

como sistema especial de cuentas adscrito al Consejo Nacional Electoral.

El patrimonio del fondo estará integrado con los recursos que asigne el Estado para la financiación de los partidos, de los movimientos o de las campañas electorales, y por las demás sumas previstas en la presente ley.

La administración del fondo será competencia del Consejo Nacional Electoral y la ordenación del gasto corresponderá al Registrador Nacional del Estado Civil.

ARTICULO 39. Funciones del Consejo Nacional Electoral. El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes funciones, además de las que le confiere la Constitución, el Código Electoral y la legislación vigente:

a) Adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas cuyo valor no será inferior a dos millones de pesos ($2.000.000), ni superior a veinte millones de pesos ($20.000.000), según la gravedad de la falta cometida. Las violaciones atribuibles a otras personas serán sancionadas con multas aplicables dentro de los límites aquí establecidos. Para la imposición de estas sanciones, el Consejo formulará cargos y el inculpado dispondrá de un plazo de quince (15) días para responderlos.

En ejercicio de la función de vigilancia atribuida por esta ley, el Consejo Nacional Electoral podrá constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados e inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras;

b) Citar personas para que rindan testimonio y presenten informes relacionados con el cumplimiento o ejecución de las leyes mencionadas;

c) Emitir conceptos interpretando las disposiciones legales mencionadas; y

d) Fijar las cuantías a que se refiere esta ley.

ARTICULO 40. Reajustes. Los valores señalados en pesos en la presente ley se reajustarán anualmente de acuerdo con el aumento del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

TITULO IX

Del control ético

ARTICULO 41. Consejos de Control Etico. Con el propósito de colaborar permanentemente en la consolidación de la moral pública, los partidos y movimientos políticos, con o sin personería jurídica, crearán Consejos de Control Etico.

Dichos Consejos tendrán como atribución esencial examinar al interior del respectivo partido o movimiento político la conducta y la actividad que cumplan aquellos servidores públicos que desempeñen funciones en la administración pública, en las corporaciones de elección o dentro de la organización política respectiva.

ARTICULO 42. Suspensión de servidores públicos. El Consejo de Control Etico, por las causales señaladas en la Constitución y las leyes, podrá recomendar a la autoridad competente del Estado la suspensión del servidor público que, en su concepto, haya infringido con su conducta irregular preceptos morales o éticos en el ejercicio de su cargo.

ARTICULO 43. Otras recomendaciones. El Consejo de Control Etico, asimismo, podrá recomendar que se inicien las acciones previstas en la Constitución y en la ley sobre pérdida de la investidura en el servicio público.

ARTICULO 44. Etica político-partidista. Corresponde a los Consejos de Control Etico de los partidos y movimientos, pronunciarse sobre la actividad de los miembros o afiliados en relación con el partido o movimiento político al que pertenezcan además de lo contemplado en el código de ética, en los siguientes casos:

1) Cuando el miembro afiliado infrinja las normas éticas establecidas por el partido o movimiento político.

2) Cuando el afiliado no cumpla como candidato elegido, las reglas y principios del voto programático.

Igual situación se predicará respecto de quien atente contra el patrimonio o los intereses del partido o movimiento o los intereses del Estado y especialmente por irregularidades contra el tesoro público.

4) Cuando la conducta del miembro o afiliado no corresponda a las reglas de la moral, la honestidad y el decoro público según las definiciones que para el efecto realice el código de ética del partido o movimiento político.

5) En los demás casos que determine el respectivo partido o movimiento político.

PARAGRAFO TRANSITORIO. Dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley, los partidos o movimientos políticos expedirán sus respectivos códigos de ética política, en caso de no expedirlos perderán su personería jurídica.

ARTICULO 45. Sanciones. De acuerdo con la gravedad de la falta y de los perjuicios que se deriven para el partido o movimiento político, el Consejo de Control Etico, en los casos señalados en el artículo anterior, podrá amonestar públicamente al transgresor; cancelar su credencial de miembro del partido o abstenerse de avalar su candidatura a cargos de elección popular y en los de la administración pública, cuando la provisión del cargo se haga teniendo en cuenta la filiación política.

ARTICULO 46. Composición y calidades. El Consejo de Control Etico estará integrado por tres miembros, los cuales deberán reunir las calidades para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

ARTICULO 47. Responsabilidad de los partidos y movimientos políticos. Los partidos y movimientos políticos, los movimientos y organizaciones sociales, son garantes de las calidades morales de sus candidatos elegidos a cargos de elección popular desde la inscripción hasta que termine su período.

ARTICULO 48. Veedor. Los partidos y movimientos políticos designarán un veedor que tendrá como función primordial, propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones del elegido.

Sus informes al partido o movimiento serán elemento de evaluación obligatoria para la expedición de los avales que la organización política otorgue.

ARTICULO 49. Auditoría interna y externa. Los partidos, movimientos o candidatos, que reciban aportes del Estado para financiar su sostenimiento o sus campañas electorales, deberán crear y acreditar la existencia de un sistema de auditoría interna, a su cargo. Sin perjuicio de las sanciones establecidas en otras disposiciones legales, el auditor interno será solidariamente responsable del manejo ilegal o fraudulento que se haga de dichos recursos, cuando no informe al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades cometidas.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, contratará, de acuerdo con las normas vigentes, un sistema de auditoría externa que vigile el uso dado por los partidos, movimientos o candidatos a los recursos aportados por el Estado para financiar sus gastos de sostenimiento y sus campañas electorales. El costo de tal auditoría será sufragado por los beneficiarios de los aportes estatales en proporción al monto de lo recibido.

ARTICULO 50. Derechos de la oposición a nivel territorial. Las fuerzas políticas que ejerzan la oposición en las corporaciones públicas del orden territorial tendrán los mismos derechos y deberes de quienes la ejercen a nivel nacional.

ARTICULO 51. Audiencias públicas. En el trámite de todo proyecto de ley cuyo tema sea el de la participación política en todas su formas o el de la organización electoral, será escuchado el concepto de las fuerzas de oposición, para lo cual se realizarán audiencias públicas hasta por ocho días.

ARTICULO 52. Otros derechos de la oposición sin representación parlamentaria. Las fuerzas de oposición, que no tengan representación en el Congreso, tienen derecho parlamentario para la iniciativa legislativa en materia electoral, de participación de acceso a los medios de comunicación y a publicidad de las campañas, sus voceros serán oídos en sesión informal durante los debates en los términos que establece el Reglamento del Congreso para escuchar a los particulares.

ARTICULO 53. Afiliación internacional. Los partidos políticos pueden afiliarse o integrarse con otros de carácter internacional, siempre y cuando haya armonía entre sus principios ideológicos y métodos para conquistar el poder político.

ARTICULO 54. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

II. ANTECEDENTES

1. El señor Ministro de Gobierno presentó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley estatutaria “por la cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones” el día 28 de julio de 1992, el cual fue radicado en

la Cámara bajo el Nº 11 y repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente para dar inicio a su trámite en el Congreso.

2. El proyecto 11/92 Cámara fue publicado en la Gaceta del Congreso Nº 20 del 6 de agosto de 1992, con la correspondiente exposición de motivos (p. 6 – 11).

4. El 7 de octubre de 1992, los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes solicitaron al Presidente de la Comisión Primera de la Cámara y a su Vicepresidente, aprobar una proposición en el sentido de dar primer debate en sesiones conjuntas al proyecto de ley de la referencia.

5. Por resolución Nº 001 del 2 de diciembre de 1992, las Comisiones Primeras del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso -, decidieron dar primer debate al proyecto de ley Nº 11/92 Cámara y 348/93 Senado.

6. En abril 27 de 1993, los ponentes propusieron dar primer debate al proyecto de ley, con las adiciones y modificaciones contenidas en el pliego de modificaciones publicado con la ponencia en la Gaceta del Congreso Nº 117 del 21 de octubre de 1992.

7. Las Comisiones Primeras Constitucionales de Cámara y Senado, aprobaron en sesión conjunta el proyecto de ley, como consta en el Acta Nº 21 de 1993, publicada en la Gaceta del Congreso Nº 162 de mayo 28 de 1993.

8. El Subsecretario General de la Cámara de Representantes certificó que el proyecto de ley de la referencia fue aprobado en forma unánime en la sesión plenaria del 16 de junio de 1993.

9. Según certificación firmada por el Subsecretario General del Senado de la República, el proyecto de la referencia fue aprobado con el quórum reglamentario de 100 Senadores en la sesión ordinaria del 17 de junio de 1993, según aparece en el Acta Nº 72.

10. El señor Ministro de Gobierno, en desarrollo de lo establecido en el artículo 244 de la CP y del Decreto 2067 de 1991, presentó un escrito en defensa de la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de la referencia, y en él se exponen los argumentos que se resumen a continuación:

El señor Ministro señala que la Constitución de 1991 superó la concepción anterior de los partidos políticos – ligada a la teoría de la soberanía nacional, que eludía la alusión expresa a ellos en la Carta de 1886 – y los institucionalizó, en forma coherente con su inspiración pluralista y de estímulo a la participación ciudadana. El nuevo papel de los partidos políticos, explica, “pretende reforzar la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, brindándoles a aquellos garantías suficientes para que desplieguen una actividad permanente, a fin de que se cumplan con las funciones básicas de todo movimiento político, entre las cuales se cuentan la educación política del pueblo, la consolidación de la unidad nacional que permita superar regionalismos desintegradores y la actividad de mediación entre la sociedad y el Gobierno a fin de canalizar a través de ellos la solución a importantes problemas de la comunidad colombiana”.

La Constitución propicia este proceso, manifiesta el Ministro, gracias al mecanismo de la contribución estatal al financiamiento del funcionamiento y de las campañas de los partidos – actividad en la cual el Estado mantiene una posición intermedia entre la total financiación y su inexistencia -. Adicionalmente, garantiza el acceso a los medios de comunicación del Estado. Para lograr estos beneficios, prosigue la defensa, la Carta exige a los partidos y movimientos el previo reconocimiento de personería jurídica, el cual puede obtenerse por tres vías: (i) la inscripción de cincuenta mil firmas ante el Consejo Nacional Electoral, (ii) la obtención de igual número de votos en las elecciones, y (iii) el logro de representación en el Congreso. "Otro principio cardinal de la Carta en esta materia es el dinamismo del sistema de partidos que ella consagra, al disponer la posibilidad de que los partidos políticos pierdan su personería jurídica si desaparece la representación parlamentaria o no alcanza la votación mínima ya mencionada". La finalidad de esta medida, indica el señor Ministro, es la de lograr una actividad permanente de los partidos tanto en períodos electorales como fuera de ellos. Adicionalmente, la Constitución pretende controlar los gastos e ingresos de los partidos y movimientos, pues pueden ser limitados y establece el deber de dotar de publicidad a las contribuciones particulares recibidas, especificando su monto y origen.

Bajo este marco general, manifiesta el señor Ministro, el Congreso de la República aprobó el proyecto de ley estatutaria sobre partidos y movimientos políticos, dentro del cual, destaca temas específicos de gran relevancia.

Explica que la libertad que otorga la Constitución Política a los nacionales para fundar partidos políticos y determinar su estructura y organización, no implica que se pueda interpretar como que éstos se encuentren "desvinculados" de los deberes que la Carta exige a toda persona, en especial, el de "acatar la Constitución,… defender los derechos humanos como fundamento de la convivencia ciudadana y … contribuir al logro y preservación de la paz". De esto se sigue, indica el señor Ministro, que "la actividad de los partidos políticos cualesquiera que sean sus ideologías y programas, debe adelantarse dentro de los principios mínimos que la Constitución establece, …".

En materia de adquisición y pérdida de la personería jurídica, señala la defensa, se establece la exigencia de una votación mínima como supuesto indispensable, con lo cual se busca propiciar una activa participación en épocas electorales. Este requisito se desprende de la concepción de los partidos como instrumentos para disputar y acceder al poder, actividad que por tanto no puede ser concebida al margen de los procesos electorales. No se limita la libertad de los partidos de participar o no en los comicios, advierte, como tampoco la pérdida de la personería por falta del supuesto exigido tiene carácter definitivo.

El artículo 8º, manifiesta la defensa, esboza ciertos límites en relación con la elección del nombre y símbolos distintivos, con el fin de que el elector pueda distinguir claramente entre los diferentes partidos.

La contribución estatal a la financiación del funcionamiento de los partidos políticos con personería jurídica, privilegia a los grupos que cuenten con representación parlamentaria, prerrogativa que en modo alguno resulta desproporcionada, explica, toda vez que se asegura a las demás colectividades una participación en el 50% de los recursos del fondo.

11. Los ciudadanos Gelasio Cardona Serna, Carlos José Duica, Oscar González Izquierdo y

Carlos Moreno Novoa, dentro del término de fijación en lista, presentaron escrito en el que impugnan la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre el estatuto básico de los partidos.

Los impugnantes advierten que el proyecto de ley no sólo desarrolla el régimen de los partidos sino que en el título VII, denominado "Disposiciones Generales", reglamenta el estatuto de la oposición, establecido en el artículo 107 de la CP. En su opinión, el régimen de los partidos políticos y el estatuto de la oposición son dos materias distintas que deben regularse en leyes estatutarias independientes. El legislador, al fusionar estos dos estatutos, vulnera los arts. 152 de la Constitución Política – que contempla una ley estatutaria autónoma para los partidos y movimientos políticos -, el 112 – según el cual el estatuto de oposición debe expedirse como ley estatutaria -, y el artículo 158 que proscribe la diversidad de materias en los proyectos de ley.

Adicionalmente, señalan normas concretas del proyecto que estiman violatorias del ordenamiento constitucional. El artículo 3-3, indican, desconoce el artículo 108 de la Constitución Política, toda vez que el requisito de las 50.000 firmas para la obtención o conservación de la personería jurídica, no está previsto en la Carta, e imprime obligatoriedad al voto, cuando el art. 258 de la Constitución Política lo describe como derecho – deber. Asimismo, al prohibir que se sumen los votos de circunscripciones distintas, se discrimina negativamente a las minorías y a la oposición.

El artículo 4º, por su parte, que autoriza la pérdida de la personería, también vulnera el art. 258 de la Constitución Política por las mismas razones.

En cuanto al numeral 3º de este artículo, así como el artículo 8º y el parágrafo transitorio del art. 44, los impugnantes consideran que constituyen una intromisión indebida en la organización interna de los partidos y, por ende en su autonomía, y otorgan al Consejo Nacional Electoral una competencia que la Constitución no le reconoce, como es la de cancelar la personería jurídica a los partidos, en violación del artículo 108 de la C.P.

Los artículos 5, 6 y 12 del proyecto también contravienen el artículo 108 de la CP, que garantiza a los partidos la no intromisión de la ley en los asuntos relacionados con su organización interna, dado que establecen limitaciones en materia de denominación, de principios organizativos y condiciones para la financiación de las campañas. El numeral 6º del literal d) del artículo 12, adicionalmente, desconoce el artículo 145 de la CP que reconoce la iniciativa legislativa individual de los Congresistas sin supeditarla, como lo pretende el proyecto, a un número plural de miembros del Congreso.

El escrito señala que el artículo 9º del proyecto viola los artículos 2, 103, 107 y 108 de la CP, pues no se limita a establecer unos requisitos mínimos para la participación electoral, sino que anula este derecho, dado que exige el respaldo de 50.000 firmas, cuando el número de votos necesarios para lograr un escaño en el Congreso puede ser menor y, además, se exige a los candidatos no postulados por un partido una póliza electoral.

Por último, el art. 30, expresan, al limitar la difusión de propaganda y encuestas durante los 30 días anteriores a una elección y el mismo día en que ésta se verifique, atentan contra el derecho a informar – art. 20 CP – y vulneran el artículo 73 de la C.P. – que garantiza la

independencia profesional a los periodistas -.

12. El ciudadano Francisco Pereira R. intervino durante el término de fijación en lista, con el fin de solicitar la declaratoria de inexequibilidad parcial del artículo 30 del proyecto de ley estatutaria en lo que se refiere a los siguientes aspectos: (i) la exigencia de publicar en su totalidad las encuestas electorales, (ii) la prohibición de su publicación en el día de las elecciones o durante los treinta días anteriores a las mismas, y (iii) la vigilancia del Consejo Nacional Electoral sobre las empresas encargadas de llevar a cabo las encuestas, por considerar que estas prescripciones vulneran los artículos 1, 2, 3, 20, 29 y 93 de la CP, el artículo 13 del Pacto de San José y el 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Como fundamento de su solicitud presenta un estudio realizado por el Dr. Jesús Pérez González-Rubio, el cual se resume a continuación:

El doctor González-Rubio señala que el artículo 30 del Proyecto, "en cuanto prohibe la publicación de encuestas 'durante los treinta días anteriores a una elección' y 'el día de las elecciones', es abiertamente inconstitucional. También lo es el precepto según el cual la encuesta de carácter electoral tendrá que ser publicada en su totalidad, de igual manera lo sería la interpretación que le diera al Consejo Nacional Electoral la posibilidad de establecer el control previo sobre el cuestionario, es decir, la censura previa".

Como primera medida, el doctor Pérez puntualiza el concepto de encuesta "como un conjunto de datos, de informaciones sobre opiniones de los encuestados es decir, de la 'muestra', representativa del conjunto".

El artículo 20 de la CP, advierte, protege no sólo el derecho a informar, sino el derecho del conglomerado social a ser informado. Adicionalmente, resalta, "…no tenemos una Constitución paternalista, que considere conveniente preservar a los ciudadanos de ciertas ideas o informaciones porque supuestamente su criterio no sería lo suficientemente bien formado y maduro para evaluar correctamente los datos que le llegan. No, la Constitución le da al ciudadano la competencia para decidir su destino y el de la sociedad a través de un sinnúmero de mecanismos de participación que estableció, entre los cuales obviamente se encuentra el voto. Pues bien, después de haberlo hecho dueño de su propio destino y el de la comunidad, no podemos mediante ley considerarlo un minusválido mental a quien hay que ocultarle información, no vaya a ser que se le indigeste, la ley que así lo haga es en esa medida inconstitucional".

De conformidad con jurisprudencia de la Corte Constitucional que cita – T-403/92 – y los tratados internacionales, las obligaciones de los medios se reducen a su responsabilidad social – que ha de ser deducida en forma posterior, nunca previa -, a divulgar la información en forma veraz e imparcial y a rectificar en condiciones de equidad. Cualquier otro requisito o condición impuesto por vía legal, vulnera la Constitución. En esta medida, los incisos 2º y 3º del art. 30, anota, son inconstitucionales.

La Carta, prosigue, prohibe la censura en todo tiempo, bien proceda por vía directa o indirecta. Cuando el art. 30 del proyecto ordena la publicación de las encuestas en su totalidad, se está imponiendo una censura por medios indirectos. La publicación de las encuestas en los medios está limitada por el espacio disponible en los mismos, explica. La condición impuesta por la citada disposición equivale a exigir lo imposible y, en

consecuencia, hace nugatorio el derecho a informar. Para el doctor Pérez, la Carta de 1991 no exige nunca la totalidad de la información, aunque sí veracidad e imparcialidad, y éstas últimas garantías son posibles por vías distintas a la publicación íntegra de la información. Esta velada forma de censura, advierte está proscrita expresamente por el art. 19 numeral 2º de la Ley 74 de 1968 – aprobatoria del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – y por el art. 13-3 de la Ley 16 de 1976 – que incorporó al ordenamiento la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José -, leyes que en virtud del art. 93 de la CP prevalecen en el orden interno.

Afirma el impugnante que la libertad de expresión tiene el carácter de inalienable y por ello goza de prevalencia, conforme lo establece el artículo 5º de la CP. Lo anterior le permite asegurar que esta libertad involucra la facultad de publicar encuestas en cualquier tiempo. La exigencia relativa a la publicación íntegra de las encuestas, concluye, y "no el día de las elecciones o durante los treinta días anteriores, restringe el alcance de los derechos fundamentales constitucionales y desvirtúa la esencia misma de las libertades de expresión e información". Adicionalmente, advierte, este requisito crea una condición para el ejercicio de la actividad periodística, calificada como libre e independiente desde el artículo 73 de la CP. En la Asamblea Nacional Constituyente, recuerda, todas las propuestas tendentes a establecer limitaciones a los medios de comunicación fueron derrotadas, así como la censura en tiempos de anormalidad. No pueden admitirse entonces los límites que se desea imponer a estas libertades a través de la prohibición de la publicación de encuestas.

Por último, advierte, el último inciso del artículo 30 del proyecto es también inconstitucional, toda vez que faculta al Consejo Nacional Electoral a vigilar las empresas dedicadas a los sondeos de opinión. Al autorizar a la autoridad electoral solicitar los cuestionarios en forma previa a la realización de las encuestas, manifiesta, se está permitiendo la censura previa que, como se ha expresado, fue negada por el Constituyente.

13. El Dr. Horacio Duque Giraldo, presentó un escrito en el que objeta algunas normas del proyecto por inconstitucionales.

El artículo 3-4 del proyecto, anota, es inconstitucional toda vez que establece exigencias relativas a la organización interna de los partidos, cuando les exige para la obtención de la personería jurídica la presentación de los "programas y aspiraciones democráticas que lo identifiquen". El interviniente entiende que esto llevaría a que un partido que presente un programa no democrático, no podría hacerse acreedor de la personería jurídica deseada. El artículo 4-3, por su parte, otorga una facultad al Consejo Nacional Electoral de la cual carece según la propia Constitución, que sólo lo autoriza para reconocer la personería y nunca para decretar su pérdida. Este argumento, advierte, encuentra respaldo en una sentencia del Consejo de Estado, la cual anuló la decisión del Consejo Nacional Electoral en el sentido de suspender la personería del Partido Comunista Colombiano.

El artículo 6º del Decreto también resulta inexequible, opina, por contravenir el artículo 108 de la CP. Los deberes señalados a los ciudadanos en el artículo 95 de la CP de ninguna manera pueden predicarse de los partidos y movimientos políticos. El artículo 4º, señala, también es inconstitucional, al contradecir "el espíritu del inciso segundo del artículo 108 de la Constitución".

Adicionalmente la expresión “Estos se deberán destinar en una proporción no inferior al 70% de dichas sumas para mantener en funcionamiento sus estructuras regionales y locales” del parágrafo 1º del artículo 12, el parágrafo segundo y la frase “están obligados a debatir y aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos” del parágrafo 3º, vulneran el artículo 108 de la CP. Señala que “los partidos y movimientos políticos son libres para aplicar cualquier cifra al funcionamiento de sus estructuras regionales y locales. Pretender, como lo hace el parágrafo 1 del artículo 12, que esa cifra sea equivalente al 70% de uno de los aportes del Fondo Nacional de Partidos es simplemente fijar una pauta para la organización y el funcionamiento interno de los partidos, algo que está expresamente prohibido en el inciso segundo del artículo 108 de la Carta política”. Consecuentemente, la función del Consejo Nacional Electoral de reglamentar anualmente la forma de distribución del porcentaje señalado en el literal d) del artículo, así como la de indicar la forma en que los partidos y movimientos deben acreditar el cumplimiento de las actividades allí mismo previstas, también intervienen en la organización interna de las agrupaciones políticas y por ello resultan contrarias a la Constitución, dado que son asuntos de competencia de las organizaciones, de conformidad con las instancias y procedimientos acordados en sus congresos. El mismo argumento sirve al Dr. Duque para desestimar el contenido del parágrafo tercero del artículo 12, a lo cual añade que crea una curiosa especie de “democracia obligada”, la cual podría dar base para “interpretaciones amañadas y ... arbitrariedades que terminen violando los más importantes derechos políticos de los ciudadanos”.

En relación con el tema de la financiación de las campañas, el interviniente expresa que el artículo 13 cuando establece un límite porcentual equivalente al 5% de los votos válidos en las elecciones para alcaldías y gobernaciones, a fin de definir la procedencia o no de la financiación estatal, viola el inciso segundo del artículo 109 de la CP, pues éste ordena que los “demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, y que no tienen personería jurídica, se harán acreedores al beneficio de la financiación siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley”.

Por último, el Dr. Duque plantea que la inclusión en el proyecto de ley estatutaria sobre partidos del Capítulo VII – “Disposiciones generales” -, que materialmente regula el estatuto de la oposición, vulnera el mandato contenido en el artículo 112 de la CP, conforme al cual, los derechos de la oposición deben ser reglamentados en ley estatutaria autónoma, de forma que se “ofrezca auténticas garantías a los partidos y movimientos políticos que no hacen parte del gobierno y ejercen el derecho a la oposición política”.

14. Expirado el término de fijación en lista, se reciben dos escritos de los ciudadanos Saulo Arboleda Gómez y Miguel Antonio Corredor Espítia, a folios 665 y 668.

15. El señor Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar constitucional, tanto en la forma como por su contenido, el proyecto de ley estatutaria de la referencia, excepción hecha de los incisos segundo y tercero del artículo 30 que considera inconstitucionales.

En primer término, el señor Procurador indaga sobre el origen de las leyes estatutarias, su naturaleza y valor y concluye que tienen un rango cuasi-constitucional, toda vez que están por encima de la ley ordinaria pero no al nivel de las normas constitucionales y, en los

términos expuestos por el Constituyente, su valor “asienta con precisión su función organizativa tratándose de las ramas del poder o de las instituciones del Estado en función del cual su alcance será la definición de la naturaleza de los mismos y la estructuración de sus funciones, de conformidad con sus finalidades respectivas”. En lo que respecta a los derechos fundamentales, corresponde a la ley estatutaria desarrollarlos y complementarlos y vincular al Congreso en su promoción y protección efectivas.

Procede a continuación el concepto fiscal a precisar los alcances de la revisión constitucional de los proyectos de leyes estatutarias y concluye que debe aplicarse el criterio de la Corte Suprema de Justicia expuesto en relación con el examen de códigos y estatutos, es decir, que el fallo debe tener efectos definitivos en cuanto al procedimiento para su expedición, más no en cuanto al contenido se refiere, pues se trataría de una tarea “ímproba” y excluiría para siempre la posibilidad de una demanda ciudadana de inconstitucionalidad contra una norma que, por la variación de las circunstancias en que fuera expedida, se tornase posteriormente inconstitucional. Esta interpretación se infiere, de acuerdo con lo expresado por el Procurador, de la dimensión de la “cosa juzgada constitucional” que establece el artículo 243 de la CP – según la cual “sólo tendrá efecto definitivo y absoluto aquello que la Corte declare inexequible por razones de fondo” -, de la naturaleza de la interpretación constitucional – que es casi auténtica más no auténtica, toda vez que debe subordinarse al texto de la Constitución -, de la insuficiente garantía que ofrece un examen de tal amplitud como el que se impone frente a leyes estatutarias – y, por último, del hecho de que el artículo 241-4 de la CP no excluyó las leyes estatutarias del control dispuesto en el mismo.

En materia del análisis del cumplimiento de los requisitos de forma, observa el Procurador que éstos se verificaron a cabalidad en la tramitación del proyecto bajo revisión, pues fue discutido dentro de una misma legislatura y se adecuó a lo prescrito por la Constitución y la ley para el efecto. Sin embargo, en relación con el requisito de la aprobación por mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras, el Procurador advierte que “la prueba recaudada finalmente debería en oportunidades futuras contener con precisión el dato de si se obtuvo “la mayoría de los miembros del Congreso” y no la simple referencia a la aprobación “por la unanimidad de los Congresistas asistentes a la sesión” alusión que se hace con el llamado inicial a lista, que ciertamente no puede tenerse como factor determinante de la mayoría absoluta, ya que muchos de los Congresistas pueden ausentarse luego de cumplido el llamado a lista”.

Antes de proceder al examen de fondo del articulado, el Procurador explica los antecedentes inmediatos que llevaron a la ampliación del espacio político tras el Frente Nacional, proceso en el que destaca la expedición de la Ley 58 de 1985 “que fijó los criterios restauradores del sistema electoral, buscando dar eficiencia y garantía al derecho de sufragio y se convocó a la primera elección popular de alcaldes a través del Acto Legislativo No. 1 de 1986, verificándose paralelamente, como práctica política incipiente, un esquema de gobierno-oposición (1986-1990)”. También constituye referencia obligada la integración de la Asamblea Nacional Constituyente y el pluralismo político que la caracterizó, lo que finalmente condujo a la institucionalización de los partidos, así como los mecanismos “que buscan la redefinición de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado a través del estímulo de la participación ciudadana”.

La nueva Constitución Política, manifiesta el Procurador, crea las condiciones para una nueva democracia en la que no sólo se reconoce al ciudadano la capacidad política y se facilita su acceso a la toma de decisiones, sino que se amplía su participación fuera del escenario electoral y se le señalan otros espacios en que la participación desarrolla un papel fundamental. Los partidos son considerados medios idóneos para el fomento de la participación ciudadana y del pluralismo y se limita la acción estatal en relación con los mismos, pues no podrá la ley, en ningún caso, establecer requisitos relacionados con su organización interna. También prevé el artículo 107 de la CP el reconocimiento de la personería jurídica a los partidos que comprueben su existencia por varios medios, entre ellos el de acreditar 50.000 firmas o igual cifra en votos en la pasada elección o alcanzar representación en el Congreso.

En relación con el proyecto, el Procurador manifiesta que la mayor parte del mismo no representa contradicción alguna con la Carta. Esta diseñó un esquema en el que los partidos y movimientos "no se conciben fuera del ejercicio de la actividad política", motivo por el cual, la exigencia de una votación mínima, como presupuesto para la conservación de la personería jurídica, tiene pleno respaldo en el texto constitucional. Igual opinión le merecen las disposiciones relativas a la financiación estatal.

Por el contrario, el artículo 30, en cuanto prohibe la divulgación de encuestas el día de las elecciones y durante los treinta días anteriores, y que tiene idéntico contenido normativo al artículo 23 de la Ley 58 de 1985, es inconstitucional, como lo afirmó en su concepto Nº 226 de junio 24 de 1993, dentro del expediente D-272.

Recuerda el concepto fiscal que en dicha oportunidad, su Despacho manifestó la contradicción de este artículo con el art. 20 de la CP, toda vez que las prohibiciones en él contenidas atentan contra la libertad de expresión e información. También vulneran lo dispuesto en el artículo 13 del Pacto de San José, en especial en lo que hace a la censura previa, a pesar de que la jurisprudencia haya reconocido la relatividad de este derecho, pues la eventual restricción en conyunturas de excepción, no es argumento procedente en el caso presente, toda vez que se enmarca en el ámbito de los procesos electorales, "con prescindencia de que se realicen en tiempos de normalidad o de anormalidad. Así las cosas, no obran para él, por lo menos no de manera necesaria, las razones que pueden servir para fundamentar posibles limitaciones en estado de excepción", menos ahora, "por cuanto las elecciones ya no pueden ser tenidas, entre nosotros, por un sinónimo – necesario – del desorden público".

Lo anterior, advierte, no es óbice para que se establezcan mecanismos de control posterior, con el fin de garantizar, durante la época preelectoral, la objetividad e imparcialidad de la información. La publicación de las encuestas, de conformidad con las leyes de la estadística, brinda suficiente garantía al electorado para que éste pueda informarse correctamente y proceder a la toma de decisiones. "La verdad", prosigue el concepto fiscal, "es que tanto la opinión como la información están llamadas a influir en el ánimo de los votantes, pero ello no implica – supuesta la pluralidad de las mismas – que se haga nugatoria la libertad de juicio. La democracia moderna vive, antes que nada, de la circulación de información, y tiene como presupuesto antropológico fundamental la capacidad de los ciudadanos para filtrar dicha información y para hacerse juicios autónomos a través de la misma. Presumir que un recurso

informativo como son las encuestas de opinión acaba con la autonomía de juicio es tanto como presumir que los ciudadanos son impúberes".

Finalmente, en lo atinente a la regulación del estatuto de la oposición – título VIII del proyecto -, el Procurador no encuentra objeción a su acumulación en la ley estatutaria de partidos, puesto que la regulación íntegra de la materia, como lo ordena el Constituyente en el artículo 112 de la CP, no obliga a su desarrollo en un estatuto autónomo diferente del de los partidos. El contenido de los artículos 31 a 35 inclusive, 50 y 52, del proyecto, "corresponde a un desarrollo del mandato constitucional que contempla una enunciación de los derechos que garantizarían el ejercicio de la crítica y la oposición al Gobierno, como máxima expresión del pluralismo que la Carta contempla en el proceso democrático que ella institucionaliza".

FUNDAMENTOS

I. Competencia

Esta Corporación es competente para revisar y decidir de manera definitiva la constitucionalidad de los proyectos de leyes estatutarias. En consecuencia, la Corte procede a adelantar el examen de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria "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".

II. Requisitos de forma

La Constitución dispone diversos requisitos para el trámite de las leyes estatutarias, los cuales deben ser cabalmente cumplidos so pena de ser declarada la inexequibilidad del respectivo proyecto de ley por vicios de forma. El artículo 152 de la Carta establece las materias que deben ser reguladas mediante leyes estatutarias, entre las que se cuenta la "organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de oposición y funciones electorales" (CP art. 152 lit. c). Por otra parte, el artículo 153 exige una mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara para aprobar, modificar o derogar leyes estatutarias, y dispone adicionalmente que dicho trámite legislativo se efectúe dentro de una sola legislatura. Además, los proyectos de leyes estatutarias deben cumplir con los requisitos generales enunciados en el artículo 157 de la Constitución para que puedan convertirse en leyes de la República.

1. Requisitos generales surtidos en el trámite legislativo

1.1 El día 28 de julio de 1992, el señor Ministro de Gobierno presentó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley estatutaria "por la cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones". El anterior proyecto fue radicado en la Cámara de Representantes bajo el Nº 11 y repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente para dar inicio a su trámite en el Congreso, de conformidad con las facultades reguladas en el artículo 154 de la Carta.

1.2 El proyecto de ley estatutaria, con la correspondiente exposición de motivos, fue

publicado en la Gaceta del Congreso Nº 20 del 6 de agosto de 1992, dándose así cumplimiento al requisito constitucional de haber sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva (CP art. 157-1).

1.3 Con fundamento en los artículos 157 numeral 2º de la Constitución y 169 del Reglamento del Congreso (Ley 5a. de 1992), las Comisiones Primeras del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, mediante resolución 001 del dos (2) de diciembre de 1992, decidieron sesionar conjuntamente para dar primer debate al proyecto de ley de la referencia.

1.4 El proyecto de ley estatutaria fue aprobado en primer debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras Constitucionales de Cámara y Senado de los días abril 21, abril 29 y mayo 12 de 1993, – según Actas Nº 1º, 2º y 3º de dichas fechas -, de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 157 de la Constitución.

1.5 El proyecto de ley estatutaria fue aprobado en forma unánime por la Plenaria de la Cámara de Representantes en sesión del día 16 de junio de 1993, según certificación oficial del Subsecretario General de la mencionada corporación. Por su parte, el Subsecretario General del Senado de la República informa que el proyecto de la referencia fue aprobado con el quórum reglamentario de 100 Senadores en la sesión ordinaria del 17 de junio de 1993.

2. Mayoría absoluta

2.1 Según certificación del Sub-secretario de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley estatutaria objeto de revisión fue aprobado por la unanimidad de los honorables Representantes asistentes a la sesión plenaria del día 16 de junio de 1993. Posteriormente, ante solicitud del magistrado ponente para que se especificara el número de votos mediante los cuales se dió aprobación al proyecto de ley, el Secretario General de la Cámara de Representantes certificó, mediante oficio Nº 1406 S.G. del 20 de septiembre de 1993, que “el total de votos con que fueron aprobados los artículos, el título y el texto completo fue de 158 votos de los miembros asistentes a la plenaria”.

2.2 Según certificación del Secretario del Senado de la República, el proyecto de ley estatutaria fue aprobado con el quórum reglamentario de 100 Senadores como aparece registrado en el acta Nº 72 de la sesión ordinaria del día jueves 17 de junio de 1993.

2.3 En consecuencia, la Corte encuentra que el proyecto de ley estatutaria de la referencia fue aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, de conformidad con lo exigido por el artículo 153 de la Constitución.

3. Trámite en una sola legislatura

El día 28 de julio de 1992, el Ministro de Gobierno presentó el proyecto de ley estatutaria que finalmente fue aprobado por el Senado de la República el día 17 de junio de 1993. En consecuencia, el mencionado proyecto de ley fue aprobado en una sola legislatura, que se inició el 20 de julio de 1992 y concluyó el 20 de junio de 1993, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución.

Cumplidos los requisitos constitucionales dispuestos para el trámite legislativo de las leyes estatutarias, esta Corporación no encuentra vicios de forma que pudieran llevar a la inconstitucionalidad del proyecto de ley sub-examine, por lo que se procede a estudiar sus aspectos de fondo.

III. REVISION CONSTITUCIONAL DE LAS DISPOSICIONES DEL PROYECTO DE LEY No. 11 DE 1992-CAMARA Y No. 348-SENADO

1. Disposiciones generales (artículos 1 y 2)

1.1 El artículo 1 del proyecto (en adelante si no se especifica un cuerpo normativo diferente, debe entenderse que pertenece al proyecto de ley No. 11 de 1992-Cámara y No. 348-Senado de 1993) consagra el derecho de todos los colombianos a constituir, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, difundir sus ideas y programas y retirarse libremente de ellos. A las organizaciones sociales se les reconoce el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

1.2 El derecho a constituir partidos y movimientos políticos, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas tiene la naturaleza de un derecho fundamental de origen constitucional, atribuido a todo ciudadano colombiano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. El artículo 1 – bajo el entendimiento de que se refiere a los ciudadanos colombianos – corresponde al contenido del artículo 40-3 de la C.P.

La reiteración del derecho que hace el proyecto no puede tener por efecto degradar el rango constitucional del mismo. Tampoco altera la fórmula ni la estructura constitucional del derecho. Se trata, simplemente, del desarrollo del aludido precepto constitucional.

1.3 El derecho a constituir partidos y movimientos es una manifestación activa del status de ciudadano, el cual comprende un conjunto de derechos (CP art. 40) y deberes (CP art. 95) que, en su conjunto, dan cuerpo y califican la relación de los nacionales con el poder político y describen una faceta de las personas como partícipes actuales o potenciales de la organización del Estado. A diferencia de otros derechos fundamentales que tienen como titular a toda persona humana en principio, los derechos fundamentales de participación política se contraen específicamente a los nacionales1 , toda vez que aquí el derecho no se reconoce a la persona humana en cuanto tal sino a ella en cuanto ciudadana del Estado. La limitación del derecho analizado que se descubre en el artículo, se deriva, pues, de la relatividad de los derechos políticos que la misma Constitución establece.

1.4 El contenido y alcance del derecho a constituir partidos y movimientos políticos, corresponden a algunas de las múltiples concreciones de las características sustanciales del Estado social de derecho como Estado democrático, participativo y pluralista. El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal.

La democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución no es independiente de un progresivo y constante esfuerzo de construcción histórica que compromete a los colombianos – en mayor grado, desde luego, a las instituciones públicas y a los sujetos privados que detentan posiciones de poder social o político – y de cuyo resultado se derivará la mayor o menor legitimidad de las instituciones, no menos que la vigencia material de la Carta y la consecución y consolidación de la paz pública.

El mandato democrático que se deduce meridianamente de la Constitución y en el que se condensa la filosofía participativa que lo informa, se configura a partir de un conjunto de normas, que de manera bien esquemática a continuación se enuncian, con el único propósito de mostrar el transfondo jurídico-político del derecho a constituir partidos y movimientos que, en este contexto, es uno de los tantos instrumentos que se ofrecen al ciudadano para que se involucre eficazmente en cualquiera de las fases del proceso político y, en general, de la adopción y control de las decisiones que lo puedan afectar.

Principio democrático

Las relaciones entre el Estado y los particulares se desenvuelven en un marco jurídico democrático y participativo, como claramente aparece en el preámbulo de la Constitución y es reiterado en el título I de los principios fundamentales. El artículo 1º de la Constitución define a Colombia como un Estado social de derecho organizado en forma de república democrática, participativa y pluralista, mientras que el artículo 2º establece dentro de los fines esenciales del Estado el de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación". Los principios de soberanía popular (CP art. 3º), de primacía de los derechos inalienables de la persona (CP art. 5º), de diversidad étnica y cultural (CP art. 7º) y de respeto a la autodeterminación de los pueblos (CP art. 9º), constituyen, junto con los anteriores, el ideario axiológico que identifica el sistema jurídico colombiano y le otorga su indiscutible carácter democrático y participativo, presente en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país.

Con respecto al ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales – entre los cuales se destaca la acción de tutela (CP art. 86) -, por su parte, han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población, con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa.

Los instrumentos de participación democrática garantizados por la Constitución no se limitan a la organización electoral sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria.

En el campo de la organización política electoral, se amplían los mecanismos existentes antes de la expedición de la Carta de 1991. El artículo 40 consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, no sólo mediante la facultad de elegir y

ser elegido sino también a través del ejercicio de mecanismos de participación directa, votaciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, iniciativas legislativas y revocatoria del mandato (CP art. 103). Por otra parte, se asegura la participación de partidos y movimientos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados (CP art. 112) y se permite la participación de los partidos o movimientos políticos que no hacen parte del gobierno en los organismos electorales (CP art. 112). La Carta Política también establece el voto programático (CP art. 259) y adiciona los mecanismos de participación en el proceso de reforma constitucional, permitiendo que grupos representativos de ciudadanos presenten proyectos de actos legislativos (CP art. 375) o soliciten se sometan a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso en materia de derechos y garantías fundamentales o de procedimientos de participación popular (CP art. 377).

En cuanto al ejercicio de la función administrativa, se deberá dar participación efectiva a la mujer en los niveles decisorios de la administración (CP art. 40-7). Por mandato constitucional, el legislador está llamado a organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diferentes niveles administrativos y sus resultados (CP art. 270).

Mención especial merece la proyección de la democracia participativa en el campo de los servicios públicos. Al Estado, con la participación de los particulares y de la comunidad, le ha sido confiado el incremento progresivo de la cobertura de la seguridad social (CP art. 48) y la prestación del servicio público de la salud (CP art. 49). La participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación (CP art. 68) y el fomento de las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación (CP art. 41), son signos distintivos del servicio público de la educación. En general, la gestión y fiscalización de las empresas estatales de servicios públicos deberán ser determinadas por ley (CP art. 369), de manera que se haga realidad la participación de los miembros de la comunidad en las decisiones que más directamente los afectan.

En lo que concierne a la rama legislativa del poder público, se otorga a los grupos significativos de ciudadanos la posibilidad de presentar proyectos de ley o de reforma constitucional (CP art. 155) y de participar a través de organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones sobre control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad (CP art. 78).

La democratización de la función pública también se extiende a la administración de justicia. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de esta función en condición de conciliadores o árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad (CP art. 116). Cabe resaltar la expansión de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de constitucionalidad. Estos no se limitan ya exclusivamente al ejercicio de la acción pública de inexequibilidad sino que se mantienen y refuerzan permitiendo la intervención de cualquier ciudadano en los procesos promovidos por otros o en aquellos adelantados por la Corte Constitucional en ejercicio de las funciones a ella confiadas (CP arts. 241 y 242).

En lo que respecta al régimen territorial, la Constitución hace extensivo el principio

democrático a la órbita departamental y municipal, mediante la elección directa de alcaldes y gobernadores (CP arts. 303 y 314), la realización de consultas populares a iniciativa de los respectivos jefes del ente territorial (CP art. 105), la participación ciudadana en los asuntos públicos de carácter local (CP art. 314), la participación de las juntas administradoras locales en los planes y programas municipales de desarrollo económico y social, y la participación de los representantes de las respectivas comunidades indígenas en la conformación y el gobierno de sus territorios, especialmente en lo que se refiere a la explotación de los recursos naturales (CP arts. 229 y 230).

En materia económica, presupuestal y de planeación, también ha operado un fenómeno de proliferación de espacios y mecanismos de participación democrática. Superando el dualismo entre capital y trabajo, la Constitución otorga al legislador la posibilidad de establecer estímulos y medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas (CP art. 57). El Estado, por su parte, en los procesos de privatización de las entidades en las que tiene participación, deberá tomar las medidas conducentes para democratizar la titularidad de las acciones (CP art. 60). Igualmente, es deber del Estado promover el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra (CP art. 64), y garantizar la igualdad de oportunidades en el uso del espectro electromagnético, interviniendo para evitar prácticas monopolísticas (CP art. 75). De manera deliberada, el Constituyente ha buscado la democratización de la sociedad colombiana y la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (CP arts. 1º y 13), al acoger como criterio para la distribución del gasto público y la participación en los ingresos corrientes de la Nación, aquél que tiene en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas (CP arts. 350 y 357). Por su parte, el Legislador es responsable de la determinación de los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo (CP art. 342). A su vez, diversos sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales integrarán, junto con representantes de las entidades territoriales el Consejo Nacional de Planeación, organismo de carácter consultivo y foro para la discusión del plan nacional de desarrollo (CP art. 340).

En cuanto a la democratización de las organizaciones privadas, la Constitución exige de los colegios de profesionales, de los sindicatos y de los gremios una estructura interna y un funcionamiento acordes con los principios democráticos (CP arts. 26 y 39), y asimismo obliga a las organizaciones deportivas a adoptar una estructura y propiedad democráticas (CP art. 52). Es deber del Estado contribuir a la constitución de mecanismos democráticos que operen dentro de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, de manera que se ejerza un control y vigilancia más efectivos de la gestión pública desarrollada por aquéllas (CP art. 103).

El afianzamiento del principio democrático, inspira la disposición de la Constitución que permite a los empleados públicos – que no ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, o desempeñen ciertos cargos – participar en las actividades de los partidos y movimientos, para lo cual se deben observar las condiciones que señale la ley (CP art. 127).

El principio de democracia participativa no sólo informa el ejercicio del poder público y social, sino que además penetra ámbitos de la vida privada anteriormente excluidos de la regulación estatal. En efecto, la participación en la vida política, cívica y comunitaria del país

es elevada al status de deber constitucional de la persona y del ciudadano (CP art. 95-5). De otra parte, la igualdad de derechos y deberes de la pareja, se erige como fundamento de las relaciones familiares, fomentando el respeto recíproco y castigando cualquier forma de violencia destructiva de su armonía y unidad (CP art. 42). Adicionalmente, el Estado y la sociedad deben garantizar la participación activa de los jóvenes, en los organismos públicos y privados que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud (CP art. 45).

La breve relación anterior de las normas constitucionales sobre las que se edifica la democracia participativa, es suficiente para comprender que el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.

La interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito.

Las consideraciones precedentes permiten asociar el derecho a constituir partidos y movimientos a la empresa superior avizorada y propuesta por el Constituyente, de construir una democracia real. Las funciones de los partidos, a las cuales se aludirá más adelante, hacen de éstos instrumentos indispensables para promover y afianzar el diálogo democrático.

1.5 El derecho de las organizaciones sociales a manifestarse y participar en eventos políticos, tiene igualmente un referente directo en la Constitución (CP art. 107) y responde a la aplicación del principio democrático en un estado social de derecho que ha renunciado a la bipolaridad ciudadano-Estado y, además, acepta y propicia el juego e interacción de las variadas formaciones sociales de origen extraestatal -, emanaciones espontáneas de la libertad de asociación (CP art. 38) y expresiones vivas del pluralismo social – en las que se inserta el individuo en su incesante y fecunda vida de relación.

Estas organizaciones sociales, al lado de las funciones que cumplen y de las necesidades que satisfacen, o, de manera principal, pueden desarrollarse bajo el signo de la politicidad y convertirse en instrumentos aptos para movilizar ciudadanos y agregar intereses.

La Constitución ciertamente no ha entregado a los partidos el monopolio de lo político. Estos deberán emular o integrarse en su actividad con otras fuerzas surgidas del seno mismo de la sociedad y para las cuales el Estado, sus procesos decisorios, en fin, el mundo de la política,

no resulta ajeno, máxime en la época presente en que la esfera de lo público se ha extendido e influido intensamente sobre lo que antes se consideraba “asuntos propios del dominio privado”.

El reconocimiento que hace la Constitución es fruto de un examen realista de la sociedad contemporánea. Los partidos funcionalmente canalizan las demandas sociales, aunque son incapaces de procesarlas en su integridad y de servir siempre de instancia mediadora exclusiva entre los ciudadanos y el Estado. De hecho, varias organizaciones sociales no partidistas, en los diferentes Estados, con mayor o menor éxito, han buscado y en muchos casos logrado influir decisivamente en el proceso político.

Por otra parte, incide en la aceptación de las organizaciones sociales en la actividad política, la evolución que se ha observado en el concepto de lo político, no asimilable exclusivamente al quehacer partidista y a la elaboración de las leyes, sino extensivo a todo asunto o materia que pueda afectar al individuo, la comunidad o el Estado en un sentido sustancial y cuya definición corresponda o no pueda ser ajena a una instancia pública por reflejarse su resultado en la ecuación de poder existente en la sociedad, en la satisfacción de las necesidades sociales y en la realización de los valores constitucionales. En este orden de ideas, la relación público-privado no puede trazarse con la nitidez del pasado. Tiende a ser sustituida por una dialéctica que se orienta a trascender esa diferencia y que constantemente politiza asuntos antes excluidos de la agenda pública a la par que propende a establecer nuevas cotas a la libertad y a la igualdad. La ampliación consiguiente del diálogo político, exige, por lo tanto, que junto a los individuos y los partidos, a él ingresen las organizaciones sociales, donde también las personas pueden ver reforzadas sus actitudes y capacidades.

1.6 El artículo 2 introduce una definición de partido y de movimiento político y señala que, si reúnen los requisitos constitucionales y legales, gozarán de personería jurídica. La Constitución se abstiene de definir estas dos formaciones políticas, aunque se refiere a ellas y les asigna consecuencias normativas que las distinguen de otras – reconocimiento de personería jurídica, derecho de postulación de candidatos, derecho a la financiación estatal, acceso a los medios de comunicación, los derechos de la oposición -, que en cierto sentido justifican sobradamente su regulación legal. Para los propósitos de la ley estatutaria que se ocupa de la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, es importante señalar los sujetos a los cuales se refieren sus disposiciones. La constitucionalidad de las definiciones, dada la ausencia de una pauta normativa en la Constitución, estriba, en primer término, en la facultad para hacerlo que se desprende de la competencia atribuida al Congreso para dictar la ley estatutaria sobre la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y, en segundo término, en la correspondencia razonable de lo definido con la realidad política de modo que no se desvirtúe el propósito de constitucionalización de dichas formaciones que ha animado al Constituyente. Ambos extremos, como se comprobará a continuación, se conjugan en este caso.

1.7 En 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.

1.8 En estricto rigor la definición de partido que consagra el artículo 2 recoge, en lo esencial, las funciones sumariamente descritas, como quiera que la anterior relación de funciones, equivale a postular que en aquél se refleja el pluralismo político y, por su conducto, se promueve y encauza la participación de los ciudadanos y la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas.

Justamente en razón de las funciones que cumplen los partidos – correctamente sintetizadas por el artículo 2 -, su actuación es un elemento esencial de la vida democrática. Sin embargo, el modelo democrático de tipo liberal clásico no contemplaba su existencia. La preocupación por el respeto incondicional del principio de libertad, como valor esencial del sistema político, impedía cualquier consideración sobre delimitación o regulación de la voluntad ciudadana. La estricta separación entre sociedad civil y Estado, o entre lo público y lo privado, que caracterizaba al régimen liberal, relegaba la tarea política al ámbito de la autonomía.

Con la constitucionalización de los partidos se pretende, entonces, establecer reglas de juego que permitan mejorar las condiciones de competencia pluralista, fundamento del sistema democrático, y con ello develar y controlar una actividad en la que se determina lo esencial del poder político y de la función pública.

1.9 En el artículo segundo del proyecto de ley estatutaria se definen los conceptos de partido y movimiento social. Esta definición señala un espectro de posibilidades dentro del cual el ejercicio de la actividad política es posible. Se trata de una definición cuyo sentido se enmarca dentro de los límites establecidos por la Constitución para el ejercicio del derecho y, por lo tanto, no contradice los postulados constitucionales. La constitucionalidad de esta definición legislativa se funda en la facultad que le otorga la Carta a la ley para desarrollar o regular materias relacionadas con los derechos fundamentales sin afectar su ámbito intangible.

En el artículo segundo se utiliza el criterio de permanencia como elemento diferenciador básico de los dos conceptos: los partidos se definen como instituciones permanentes; los movimientos, en cambio, son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente.

Además de este criterio ontológico, el proyecto de ley diferencia los dos términos acudiendo a una consideración finalista. Mientras los partidos están concebidos para acceder al poder, a los cargos de elección popular y para influir en las decisiones políticas y democráticas de la nación, los movimientos políticos lo están para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.

El proyecto de ley también parece introducir una diferencia funcional al enumerar una serie de tareas realizadas por el partido y al no señalar ninguna en relación con el movimiento. El inciso primero del artículo segundo expresa que los partidos reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen en la formación y manifestación de la voluntad popular.

Bajo los modelos teóricos subyacentes a estos criterios de diferenciación (ontológico, funcional y finalista) el legislador quiso comprender y delimitar un fenómeno social dinámico y variable por naturaleza, como es el de la actividad política. De la combinación de estos criterios surge la idea central de la permanencia, la cual, unida al elemento institucional, refleja no sólo la importancia de la duración en el tiempo, sino también la relevancia del desarrollo organizativo y la solidez ideológica.

Si bien es cierto que las definiciones tienen un núcleo conceptual claro, su delimitación es vaga. Es tal vez ésta la razón por la cual el proyecto de ley no deriva consecuencias normativas de la distinción conceptual. No obstante esta dificultad, o mejor aún, precisamente por ella, el artículo segundo del proyecto de ley encuentra su importancia en el hecho de permitir, a partir de una redacción y un contenido abiertos, un tratamiento flexible de los hechos, tal como lo exige la naturaleza de la actividad política y la intención democrática y pluralista de la Constitución Política.

La ley se refiere a otras entidades sociales con alcances y pretensiones políticas, tales como, las organizaciones sociales, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos.

La referencia constitucional a una serie de manifestaciones sociales cuyas fronteras no son precisas, dificulta la tarea de definición y, en todo caso, pone en tela de juicio su propia utilidad. Es por eso que el sentido de la tipología hay que encontrarlo por fuera de la pretensión conceptual. Cuando la Constitución menciona esta serie de manifestaciones sociales con alcances políticos, lo hace con el propósito de mostrar un conjunto de posibilidades dentro de las cuales puede tener aplicación el ejercicio de un derecho ciudadano. Se describen posibilidades fácticas con el objeto de señalar facultades y de indicar el campo de ejercicio de un derecho, más que de prescribir o regular un comportamiento.

Las entidades y fuerzas políticas que se manifiestan en la sociedad son clasificadas por el texto constitucional con base en el criterio de organización política. Si por organización se entiende un conjunto humano ordenado y jerarquizado que asegura la cooperación y la coordinación de sus miembros con el objeto de alcanzar los fines propuestos, la enumeración de entidades hecha por la Constitución posee dos polos opuestos: el partido político, de un lado, y el grupo significativo de ciudadanos, del otro. El primero tiene una clara estructura consolidada, con jerarquías permanentes y claramente diferenciadas, valores, tradiciones y códigos disciplinarios. El grupo significativo de ciudadanos, en cambio, es una manifestación

política coyuntural que recoge una voluntad popular cualitativamente importante. El término significativo sólo puede ser sopesado en términos sociológicos y teniendo en cuenta la importancia de la manifestación política del grupo dentro de unas circunstancias específicas.

Entre estos dos extremos del espectro se encuentran los movimientos políticos, las organizaciones y los movimientos sociales. Un movimiento, de tipo social o político, es una empresa colectiva encaminada a establecer un nuevo orden dentro de la práctica social o a mantenerlo. El movimiento de tipo político, por su grado de organización y permanencia, está llamado a convertirse eventualmente en partido. La organización social, en cambio, mantiene sus propósitos políticos como objetivos que adquieren importancia coyuntural en la consecución de los fines de tipo social que posee la institución. El movimiento social no tiene el grado de organización del partido o de la organización social. Sus objetivos también son circunstanciales, pero su evolución puede derivar en un movimiento político.

El Constituyente, sin embargo, no quiso limitar los beneficios del reconocimiento institucional a las manifestaciones políticas depositarias de una clara estructura organizativa. La manifestación popular espontánea y depositaria de una voluntad social significativa también fue tenida en cuenta. La idea de incluir los grupos sociales significativos refleja esta intención de proteger el derecho a la participación política, incluso en aquellos niveles en los cuales su manifestación carece de una clara organización que le asegure su institucionalidad y permanencia.

2. Personería jurídica, denominación, símbolos y colores de los partidos y movimientos (título II)

2.2.1 Los requisitos para obtener que el Consejo Nacional Electoral reconozca personería jurídica a los partidos y movimientos políticos, los enuncia directamente la Constitución (CP art. 108). Hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental a constituir partidos y movimientos políticos y de la libertad de asociación política (CP arts. 40-3 y 107), lograr el reconocimiento de la personería jurídica si se dan las condiciones que en la misma Carta se establecen que, en este sentido, integran el mínimo intangible de los derechos de participación política. En este orden de ideas, los requisitos adicionales que determine la ley deberán tener íntima relación con los que la Constitución señala.

2.2.2 El reconocimiento de la personería jurídica supone poner en movimiento una específica actuación pública y hacerlo encierra un momento de libertad de organización por parte de la formación que aspira a obtener dicho reconocimiento. La personería jurídica no es un elemento constitutivo del partido o movimiento cuya existencia es, por el contrario, presupuesto indispensable para discernirla. La solicitud presentada por las directivas, requisito que se encuentra en la ley, tiene relación con el procedimiento constitucional dirigido a reconocer personería jurídica a los partidos y movimientos, el cual no se inicia de oficio sino a petición de parte.

2.2.3 Si bien la Constitución no supedita el reconocimiento de la personería jurídica a la presentación de una copia de los estatutos del partido o movimiento, presupone su

existencia. Los estatutos unifican y gobiernan la acción y la organización de los partidos y movimientos y, normalmente, como primera y fundamental autoregulación de sus miembros, coincide su adopción con su constitución. La personería jurídica no se reconoce a entidades informes sino a partidos o movimientos que se organizan para participar en la vida democrática (CP art. 107). Sin estatutos sería aventurado hablar de organización y sin ella la personería jurídica carecería de sustrato y de razón de ser.

2.2.4 Las pruebas que se exigen para acreditar la existencia del partido o del movimiento son las mismas que se ordenan en la Constitución (CP art. 108). La única precisión que el proyecto hace se orienta a prohibir que la cifra de cincuenta mil votos se obtenga de sumar los arrojados en la circunscripción nacional con los de las territoriales o especiales, o los de éstas con los de aquéllas.

El sentido de la norma constitucional, que impone condiciones para la obtención de la personería jurídica, se encuentra en la dimensión cuantitativa del apoyo popular, tal como se desprende del inciso primero del artículo 108 de la CP, en el que se establece como requisito para tal efecto, la presentación de 50.000 firmas, o la obtención de 50.000 votos. La norma supone un límite mínimo cuantitativo de adhesión popular, sin el cual no se puede tener derecho al reconocimiento. Se trata entonces de un número de personas que apoyan al partido y no simplemente de una cifra de votos en abstracto.

Para comprobar esta cifra se requiere la presentación de firmas o la obtención de votos, como pruebas del apoyo mencionado. La sumatoria de votos de diferente circunscripción, permitiría la contabilización de varios votos sufragados por una misma persona, lo cual contradice el objetivo numérico ya mencionado.

El respaldo de 50.000 personas puede tener una excepción cuando un partido obtenga personería gracias a la elección de uno de sus miembros al Congreso con una votación inferior a la cifra de 50.000 votos. En este caso el reconocimiento, no obstante el hecho de no contar con la indicada cifra de adherentes, se explica y justifica por la importancia de esta forma de participación popular.

Ahora bien, de acuerdo con el sentido explicado, la norma del proyecto que se examina busca asegurar el cumplimiento del mínimo apoyo popular exigido por la Carta. La aplicación del principio de igualdad exige que cada partido tenga derecho a que ese mínimo sea respetado, lo que implica la constatación objetiva de la cantidad señalada. En vista de que tal comprobación no puede llevarse a cabo frente a la simple sumatoria de votos provenientes de varias circunscripciones, puesto que el mismo elector puede participar en varias de ellas, la exclusión de esta posibilidad es perfectamente justificable. En consecuencia, la restricción que contiene el proyecto no vulnera el derecho a la participación política y se ciñe al espíritu y al texto de la norma constitucional.

2.2.5 Teniendo en cuenta el tratamiento específico que la Carta le concede a esta materia en sus artículos 108 y 40-3 y la clara definición que allí se hace en beneficio de la libertad y de la ausencia de toda restricción o limitación, el camino más adecuado para encontrar el sentido de las normas constitucionales consiste en interpretar estas disposiciones a la luz del artículo primero de la Constitución. Esta vía conduce a la aceptación de la libertad ideológica de los partidos y movimientos políticos.

En el caso de la ideología de los partidos, el constituyente no sólo no impuso la exigencia democrática sino que estableció expresamente la libertad. Esta opción debe ser justificada en beneficio del pluralismo.

Un primer elemento de juicio para desentrañar el fundamento de esta preferencia consiste en advertir que, en este tema, el Constituyente evitó los peligros de una manipulación de sentido democrático, agazapados en la apreciación del programa ideológico que efectuaría el Consejo Nacional Electoral para el otorgamiento de la personería jurídica. De esta manera la Constitución Política hace suya la conocida fórmula liberal según la cual el derecho debe ser obedecido puntualmente y criticado libremente.

En este orden de ideas, el fundamento del sistema democrático no se encuentra en un conjunto de nociones que determinen el contenido de las decisiones políticas, sino más bien en un método, o en un grupo de reglas de procedimiento a partir de las cuales se establece la manera cómo deben ser tomadas dichas decisiones. La democracia no se ocupa de qué es lo que se debe decidir sino de cómo se debe decidir. Por lo tanto, la democracia es compatible con la existencia de contenidos ideológicos diferentes tanto en las decisiones políticas como en la actividad política.

Según esta concepción, el pluralismo es connatural a la democracia. El carácter fundamental de este valor se explica a partir de la idea kantiana de "condiciones de posibilidad" de la democracia. Se trata de un presupuesto sin el cual los principios, los valores y los derechos fundamentales no pueden tener lugar.

El sistema constitucional democrático conocido como "Estado Social de Derecho" defiende la realización de contenidos axiológicos claramente definidos, entre los cuales se encuentra la dignidad humana, la igualdad material, los derechos inherentes a las personas, etc.. Ahora bien, este conjunto de valores y derechos esenciales adquiere coherencia y fundamento cuando se originan y se mantienen como una elección popular entre otras posibles. Esto es, cuando la escogencia de los contenidos axiológicos de la democracia sustancial es el resultado del ejercicio de la libertad popular y no de un sujeto o de un grupo iluminado. El hecho de que la voluntad popular, por abrazar una ideología no democrática haya podido – y todavía pueda – adoptar un régimen autocrático o incluso tiránico y no lo haga, es una justificación de la democracia basada en el procedimiento que se suma a la justificación axiológica, formando de esta manera un fundamento sólido y coherente.

La relación entre el valor del pluralismo y los valores protegidos por los derechos humanos corresponde a una relación entre la forma y el contenido, entre las condiciones de posibilidad y la realización. El pluralismo establece las condiciones para que los contenidos axiológicos de la democracia constitucional tengan lugar y fundamento democrático. Dicho sintéticamente, la opción popular y libre por los mejores valores, está justificada formalmente por la posibilidad de escoger sin restricción otros valores y materialmente por la realidad de una ética superior.

Es posible imaginar y justificar democráticamente un sistema pluralista que busque la protección de los derechos humanos, tal como se entienden en la democracia constitucional occidental, pero no es posible justificar un sistema que pretenda instaurar la protección de estos derechos humanos a partir de condiciones no pluralistas. Dicho brevemente: puede

haber pluralismo sin estado social de derechos pero no puede haber estado social de derechos sin pluralismo.

Para que el valor del pluralismo tenga lugar se requiere que los que participan en la competencia política por el poder, respeten y protejan las “condiciones de posibilidad”, esto es, que no atenten contra las reglas de juego del sistema. Una actividad política que ponga en tela de juicio, o simplemente afecte, las reglas de juego del sistema, no puede ser aceptada. El pluralismo político, se reitera, consiste en una serie de reglas de juego que imponen el respeto de la decisión mayoritaria tomada por el pueblo y la vigencia de las libertades públicas que lo hacen posible.

Por lo expuesto, esta Corte considera contrario a la constitución la expresión “democráticas” del numeral cuarto del artículo tercero del proyecto de ley estatutaria.

2.2.6 El artículo 4 del proyecto señala las causales de pérdida de la personería jurídica reconocida a los partidos y movimientos políticos. Ellas son: (1) cuando en una elección no obtengan a través de sus candidatos por lo menos 50.000 votos o no alcancen o mantengan, representación en el Congreso; (2) cuando proceda su disolución y (3) cuando el Consejo Nacional Electoral así lo declare en los casos previstos en la ley.

La primera causal la contempla expresamente la Constitución en el inciso 6 del artículo 108. La Constitución introduce un concepto de personería jurídica extinguible si no se dan o renuevan ciertos índices mínimos de apoyo popular. De este modo se induce a los partidos a sostener y aquilitar su base electoral. El estímulo al activismo político fortalece y amplia la democracia.

La disolución del partido o movimiento, de conformidad con sus estatutos, al hacerse efectiva pone término a su existencia. La personería jurídica, al perder su sustrato material, debe necesariamente extinguirse.

El proyecto en los artículos 8 y 44 parágrafo transitorio, prevé la cancelación de la personería jurídica a los partidos y movimientos que violen dichas disposiciones, consideradas esenciales en el marco de la ley. A este respecto 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. Por lo demás, la ley puede atribuir al Consejo Nacional Electoral funciones adicionales a las que enumera la Constitución (CP art. 265-12) siempre que no desvirtúe su objeto, lo que en este caso no se presenta pues dicho organismo es el mismo que reconoce la personería jurídica. La imposición de la sanción aquí examinada, no sobra reiterarlo, supone el agotamiento del debido proceso y contra la misma, aparte de los recursos que pudieren interponerse ante la entidad, caben las acciones

judiciales previstas en la ley, lo que garantiza que un juez independiente podrá examinar finalmente y con carácter definitivo su legalidad.

2.2.7 El artículo 5 del proyecto reconoce un tipo especial de propiedad de los partidos y movimientos sobre su nombre, color y el símbolo que registren en el Consejo Nacional Electoral que no podrán ser usados por ninguna otra organización. Las denominaciones políticas, de acuerdo con la disposición, no podrán ser expresivas de antagonismos frente a naciones extranjeras, personas o entidades, ni asimilarse fonética o gráficamente a los símbolos estatales. Finalmente, se dispone que los organismos que se escindan del partido o movimiento no podrán utilizar su denominación, su símbolo y sus sedes.

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.

2.2.8 El artículo 6 del proyecto establece los principios de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, que pueden sintetizarse así: (1) derecho a la libertad organizativa; (2) deber de cumplimiento de la Constitución y de las leyes; (3) deber de defensa y difusión de los derechos fundamentales; (4) deber de propender al logro y mantenimiento de la paz.

El 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.

La reiteración de los deberes que hace la ley respecto de los partidos y movimientos, no es en modo alguno innecesaria o redundante. Por una parte, se acotan los límites de la acción política lícita. De otro lado, se convoca a los partidos y movimientos políticos cuyo objeto es el de participar en la vida democrática del país, a que justamente ayuden a construirla.

2.2.9 El artículo 7 del proyecto expresa que la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos. Agrega que dentro de los veinte días siguientes a su adopción, cualquier ciudadano podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral, las normas estatutarias contrarias a la Constitución, la ley o las disposiciones del Consejo Nacional Electoral, y también podrá hacerlo respecto de las decisiones tomadas por las autoridades de los partidos y movimientos que contravengan las mismas normas. En la parte final del mismo artículo, la posibilidad de impugnación se extiende a las designaciones de directivos de los partidos y movimientos por violación grave de sus respectivos estatutos.

La imperatividad de los estatutos es una obligada consecuencia de la libertad de organización que la Constitución reconoce a los partidos y movimientos. Adoptada libremente la norma interna que ha de regirlos, se sigue como consecuencia inexorable la obligatoriedad de sus mandatos.

Dado que los estatutos internos de los partidos y movimientos no pueden contrariar las normas superiores – Constitución, ley y disposiciones del Consejo Nacional Electoral -, ni las decisiones de sus autoridades, todas las normas anteriores, la impugnación de los preceptos estatutarios u ordinarios que lleguen a contradecirles ante el Consejo Nacional Electoral, se aviene a la Constitución. El artículo examinado estructura un medio expedito enderezado a excluir del ordenamiento los estatutos o las decisiones contrarias a la Constitución o la ley. La competencia del Consejo Nacional Electoral consistente en velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos (CP art. 265), tiene naturaleza policiva y conduce a la aplicación de las sanciones que consagra la ley (Proyecto arts. 8 y 39-a). La controversia sobre la validez de una norma estatutaria, expresión de los derechos fundamentales de asociación y de constitución de partidos y movimientos políticos, por tener ese origen y suponer su pronunciamiento una definición sobre el alcance de las libertades públicas, requiere que la resuelva un Juez, lo que en el presente caso es posible, pues, contra las decisiones del Consejo Nacional Electoral caben los recursos ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2.2.10 El 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).

2.2.11 El artículo 8 del proyecto señala que el Consejo Nacional Electoral podrá ordenar que se le prive de financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación, además de poder cancelar la personería jurídica, a los partidos y movimientos que violen de manera manifiesta los principios de organización y funcionamiento contemplados en el artículo 6. Esta materia ya se analizó respecto de la cancelación de la personería jurídica. Las consideraciones hechas igualmente sustentan la constitucionalidad de esta norma de carácter sancionatorio.

3. De los candidatos y las directivas (título III)

3.1 El artículo 9 dispone que los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno, para lo cual su inscripción deberá ser avalada por el respectivo representante legal o su delegado. Podrán igualmente postular candidatos las asociaciones que por decisión de su asamblea general decidan constituirse en movimientos u organismos sociales, así como los grupos de ciudadanos que equivalgan en número al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de

puestos por proveer. En todo caso, para la inscripción de candidatos no inscritos por partidos o movimientos políticos, se requiere: (1) otorgar una póliza de seriedad de la candidatura, que no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del Fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos, que se hará efectiva si no se obtiene la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña y (2) presentar firmas que en número sean iguales o superiores a la quinta parte del guarismo que resulte de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, sin que en ningún caso se puedan exigir más de cincuenta mil firmas.

Según el artículo 108 de la CP, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida, podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno. Agrega la norma que dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal o por quien él delegue.

La primera parte de la norma del proyecto, por lo visto, se limita a reiterar el precepto constitucional. El Constituyente al conceder este privilegio tuvo presente la función natural que desempeñan estas formaciones políticas consistente en ofrecer a los electores listas de candidatos entre las que pueden optar en el momento de elegir a sus representantes. Sin perjuicio del notable avance que en la actual Constitución han tenido los mecanismos de participación directa del pueblo, lo cierto es que el sistema representativo, desde luego fortalecido, se mantiene como esquema normal de gobierno político. A este respecto los partidos y movimientos – en concurrencia con otras entidades e instrumentos del más variado orden – contribuyen a seleccionar y reclutar un grupo importante de dirigentes nacionales y locales llamados a realizar la función mediadora entre la sociedad y el Estado. Aparte de participar en la integración de este importante componente del sistema político, los partidos y movimientos sirven de medio para que los ciudadanos por su conducto intervengan en la conformación, ejercicio y control del poder político y accedan al desempeño de funciones y cargos públicos de elección popular (CP art. 40). Pero, los partidos y movimientos, al mismo tiempo, al patrocinar públicamente a sus candidatos y concederles el aval a que alude la Constitución, contraen frente al electorado una significativa responsabilidad, pues de su desempeño dependerá en buena parte el prestigio y su futura suerte electoral.

De conformidad con la Constitución el derecho a elegir y ser elegido y tomar parte en elecciones, no se limita de ninguna manera a los partidos y movimientos. Tanto en forma individual (CP art. 40), como a través de movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos (CP art. 108), se podrá lograr la inscripción de una candidatura para un cuerpo de elección popular. Dado que en estos casos no media el aval de un partido o movimiento político con personería jurídica, evento en el cual no se exige requisito adicional alguno – “la ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos” -, la misma Constitución ha consagrado, en esta materia, un régimen diferencial, de modo que no se puede aducir quebranto alguno del principio de igualdad, salvo que las condiciones que se impongan sean irrazonables y obstaculicen de manera inconveniente el libre ejercicio de los derechos políticos.

Los requisitos que ha establecido el proyecto, 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. La garantía de seriedad de los objetivos y de presencia política que pretende satisfacerse – indispensable si se repara en los costos exagerados en que debería incurrir la organización electoral para soportar un ejercicio abusivo del derecho de postulación, aparte de que una desmedida profusión de nombres puede distorsionar gravemente el mismo sistema democrático -, no puede, como mera exigencia organizativa extremarse hasta un grado tal que impida el ejercicio de los derechos políticos. Por este aspecto, el proyecto se mantiene, como se ha dicho, dentro de lo que la experiencia electoral colombiana, puede considerar un mínimo razonable.

3.2 El artículo 10 del proyecto ordena a la organización electoral colaborar, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, con la realización de consultas internas de los partidos y movimientos con personería jurídica que lo soliciten a través de sus respectivas autoridades estatutarias. Se determina en el proyecto el modus operandi de tales consultas y la manera como se prestará la colaboración estatal. Los costos en que se incurra correrán a cargo de la organización electoral. La realización de la consulta, se advierte, podrá coincidir con la elección inmediatamente anterior. En relación con las consultas nacionales que se propicien en desarrollo de los mecanismos de participación previstos en los artículos 103 y 104 de la CP, así como de las consultas populares que los partidos y movimientos soliciten para escoger sus candidatos a la Presidencia de la República, las Gobernaciones y Alcaldías, se previene que el Consejo Nacional Electoral en cada período constitucional de tres o cuatro años señalará una sola fecha distinta de las elecciones ordinarias en la que se efectuará, con cargo al Estado, dichas consultas. La obligatoriedad del resultado de la consulta se libra a la decisión del partido o movimiento. Los partidos cuya lista de carnetizados exceda del cincuenta por ciento de la última votación obtenida dentro de la respectiva circunscripción, concluye la norma, podrán pedir que en la consulta sólo participen sus afiliados.

La colaboración y apoyo logístico y financiero que la organización electoral puede suministrar a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para la realización de sus consultas internas, así como su regulación, corresponden a una materia que no puede ser ajena a la ley estatutaria y que, por otra parte, encuentra asidero en los artículos 109 y 265-10 de la CP. La práctica de las consultas internas puede derivarse de los estatutos de los partidos o movimientos o de una decisión suya adoptada en cualquier momento posterior de su vida política. La Constitución y la ley aunque no la imponen en aras de respetar el ámbito de su libertad organizativa interna (CP art. 108, inciso 2) – que garantiza la libertad del proceso político en su propia fuente -, sí la estimulan en el convencimiento de que la democracia interna beneficia a la organización política y a la sociedad en general, pues, fortalece su función mediadora y mantiene su apertura hacia las pretensiones, intereses y demandas genuinas de sus bases que apelan a ella como instancia de ascenso de la sociedad hacia el Estado. El proyecto conserva esta premisa de respeto a la libertad interna de los partidos y movimientos, ya que de acuerdo con sus disposiciones, la consulta sólo se realiza si ella es solicitada por sus respectivas autoridades.

No obstante, 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. Por lo expuesto, la constitucionalidad del siguiente aparte de la norma: "(…) en la medida en que el partido o movimiento que la solicite así lo decida", se condiciona a la precisa definición en el respectivo acto de convocatoria del carácter obligatorio o no obligatorio del resultado de la consulta, pues, en su defecto, se deberá entender que es vinculante.

De otro lado, del inciso sexto sólo es constitucional el siguiente aparte: "En cada período constitucional de tres o cuatro años, el Consejo Nacional Electoral, por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, señalará una sola fecha, distinta a las elecciones ordinarias, en la que se efectuarán a cargo del Estado, las consultas populares que los partidos y movimientos políticos soliciten para escoger sus candidatos a la Presidencia de la República, las gobernaciones y alcaldías". El aparte excluido no tiene relación de materia o conexidad esencial con la materia propia del presente proyecto de ley y su inclusión en él viola el artículo 158 de la CP. La determinación de la fecha para la realización de los diferentes eventos en los cuales pueden actualizarse los mecanismos e instituciones de participación ciudadana, hace parte de la respectiva ley estatutaria (CP art. 152-d), a lo que se suma los defectos técnicos de redacción de la norma examinada y la consideración sobre la improcedencia – y en ocasiones inconveniencia – de homologar en una misma fecha eventos políticos de carácter representativo con otros de democracia directa, derivados muchas veces de necesidades que difícilmente pueden diferirse o enmarcarse en un largo período fijo.

Finalmente, sólo bajo cierto entendimiento se ajusta a la Constitución la facultad que se atribuye al Consejo Nacional Electoral para " reglamentar en cada caso todo lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos". Además de la impropiedad de una reglamentación ad hoc como la que se insinúa en la norma, no se ha reparado en que las consultas internas de los partidos, parte esencial integrante de la regulación sobre su organización y funcionamiento, corresponde a una competencia del Congreso exclusiva e indelegable (CP art. 152-c y 150-10). Lo que es materia de una ley estatutaria, a no ser que se trate de aspectos de detalle y de mera ejecución de sus previsiones, no puede sino formar parte de una ley de esta misma naturaleza y rango. Por consiguiente, la disposición es exequible si ella únicamente se refiere a la reglamentación de aspectos técnicos y de mero detalle.

3.3 El artículo 11 del proyecto autoriza a la organización electoral para colaborar en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos, cuando ésta se realice con la participación directa de los afiliados.

Dadas las características de esta forma de integración de los órganos directivos de un partido o movimiento político, y de su carácter libre, por las mismas razones expuestas en el apartado anterior, debe concluirse su constitucionalidad.

4. De la financiación estatal y privada (título IV)

4.1. Según el artículo 12 del proyecto, el Estado financiará el funcionamiento de los partidos

y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso, mediante la creación de un fondo no inferior a dos mil cuatrocientos millones de pesos que se constituirá anualmente con un aporte de ciento cincuenta pesos, por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional, así como por el producto de las multas que imponga el Consejo Nacional Electoral en desarrollo de la ley. 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; (3) 10% para las organizaciones femeninas, juveniles, indígenas, de negritudes, discapacitados físicos, sindicatos y organizaciones dentro de sus partidos y movimientos; (4) 30% para contribuir a una serie de actividades proselitistas, culturales y divulgativas de variada naturaleza que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo con la distribución anual que fije el Consejo Nacional Electoral que, para el efecto, se basará en el número de votos obtenidos en la elección anterior para la Cámara de Representantes. 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. Sin embargo, el 70% de dichas sumas deberá destinarse a mantener en funcionamiento de sus estructuras regionales y locales. Por último, se ordena a los partidos y movimientos con personería jurídica, debatir y aprobar democráticamente sus presupuestos.

La creación de un fondo, constituido con dineros públicos, destinado a contribuir a la financiación del funcionamiento de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, tiene pleno asidero en el artículo 109 de la CP. Esta financiación puede extenderse, según la misma norma constitucional, a los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley.

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 prevalerse 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.

Corresponde a la ley estatutaria articular la fórmula concreta para el cálculo y la asignación del apoyo financiero estatal. En esta materia el principio de igualdad exige que junto a criterios de uniformidad se adopten otros de representatividad y, si es del caso, se combinen entre sí a fin de fijar a un parámetro que garantice el justo trato entre diferentes actores políticos. A este respecto la Corte encuentra que los criterios que la ley acoge permiten estructurar un sistema de asignación financiera que es razonable y toma en consideración las diferencias que se presentan en la dimensión política de los distintos partidos y movimientos. El legislador, por otra parte, ha querido asimismo darle cierto relieve a las manifestaciones políticas regionales y minoritarias, lo que es de recibo en una perspectiva de construcción y expansión de la democracia.

La regulación de los partidos y movimientos, a diferencia de lo que podría ocurrir en un régimen totalitario, no se propone lograr su instrumentación ni desdibujar la expresión espontánea del espíritu asociativo que en ellos se manifiesta. El sentido profundo de esta regulación persigue, por el contrario, garantizar su existencia y subrayar la importancia que el recto cumplimiento de sus funciones tiene para el sistema democrático, por definición, unido al valor secular de realización de la voluntad popular y, por consiguiente, pluralista y participativo. 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. De otra parte, la contribución pública a la financiación de los partidos y movimientos políticos (actividad política) no puede confundirse con el subsidio a sectores específicos de la población – organizaciones femeninas, negritudes, discapacitados etc -, o extenderse a éstos, menos todavía si se tiene presente que la ley estatutaria sobre organización y régimen de los partidos y movimientos de este modo se convertiría en subterfugio para decretar un género de auxilios constitucionalmente prohibidos (CP art. 355).

En punto a las erogaciones la ley sólo puede limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales (CP art. 109). Sobre el destino de sus ingresos, las organizaciones políticas, deben rendir públicamente cuentas, lo que supone, desde luego respetando su objeto propio y sus estatutos, libertad de disposición. Por lo demás, la publicidad de las cuentas, brinda al Estado la posibilidad y los medios suficientes para verificar y controlar exhaustivamente que los ingresos procedentes de su colaboración efectivamente se destinen a financiar el funcionamiento del partido o movimiento.

Excepcionalmente, si en los presupuestos de los partidos o movimientos se incorporan partidas y rubros que se nutren del apoyo financiero estatal, la ley puede por sí misma exigir que se debatan y aprueben democráticamente. Si bien la ley no puede en principio establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos o movimientos políticos (CP art. 108), sí tiene plena legitimidad para hacerlo – siempre que ellas sean razonables – cuando medie el apoyo financiero estatal. La razonabilidad de las condiciones introducidas por la ley, por lo expuesto, se echa de menos en lo que se refiere a la fijación del destino específico de las partidas que integran la ayuda estatal, no así en lo que concierne a la necesidad de que el partido o movimiento apruebe democráticamente el respectivo presupuesto. El estímulo a la democratización interna de los partidos y movimientos puede ser buscado por el Legislador a través del indicado medio, esto es, supeditando el apoyo financiero estatal a la aprobación democrática de los presupuestos que se sirven del mismo. Adviértase que un método de decisión diferente, puede conducir a que

el gobierno de los fondos públicos, en últimas, responda a la libre disposición por parte de los círculos restringidos y elitistas de los partidos y movimientos.

A la luz de los anteriores argumentos, la Corte declarará la inexequibilidad de las siguientes partes del artículo 12:

– Del literal c) el aparte que dice “para las organizaciones femeninas, juveniles, indígenas, de negritudes, y de discapacitados físicos, sindicatos y organizaciones dentro de sus partidos y movimientos”.

– Del literal d) La parte que dice “restante” “siguientes” “así” y los numerales 1 a 9.

– Del parágrafo 1, la referencia al literal c) y la segunda frase del mismo que reza: …Estos deberán destinar una proporción no inferior al 70% de dichas sumas para mantener en funcionamiento sus estructuras regionales y locales. El porcentaje al cual alude el literal c), de conformidad con lo señalado en esta sentencia sobre libertad organizativa interna de los partidos y movimientos políticos, tendrá la destinación que en el futuro indique el Legislador.

– Del parágrafo 2, “la frase: … e indicará la forma como los partidos y movimientos deberán acreditar el cumplimiento de las actividades allí previstas y del número de afiliados activos…

Por lo demás, la exequibilidad del parágrafo 3 se contrae al componente de los presupuestos que provenga de fondos públicos.

4.2 El artículo 13 del proyecto fija las cuantías de la contribución estatal a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, para lo cual establece en relación con cada voto válido depositado por el respectivo candidato o lista inscrita la cuantía de la reposición estatal de gastos. Para los diferentes eventos electorales – campaña para Presidente, Congreso, Alcaldía, Concejo, Gobernación – se precisa el volumen de votación por debajo del cual se pierde el derecho a la reposición estatal de gastos. El artículo regula el procedimiento de entrega de los recursos y las situaciones que pueden presentarse dependiendo de la existencia o no de personería jurídica y la conformación de coaliciones entre partidos y movimientos.

La norma, inspirada en la filosofía ya expuesta sobre apoyo financiero estatal a la actividad política, se ocupa de la financiación de las campañas de los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos. 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.

4.3 El artículo 14 regula lo concerniente a los aportes de particulares que se canalicen a los partidos, movimientos políticos y candidatos. So pena de que se le niegue la financiación estatal y se sancione con multas, ningún candidato a un cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña una suma que sobrepase la que oportunamente determine el Consejo Nacional Electoral.

La norma determina las pautas conforme a las cuales, seis meses antes de cada elección, puede establecerse una suma máxima de gastos en que pueda incurrirse por parte de cualquier candidato en una campaña. De este modo la ley ejerce la atribución que el artículo 109 de la CP le ha conferido. Como quiera que la fijación concreta no la puede hacer la ley para cada una de las campañas, defiere esa función de mera actualización al Consejo Nacional Electoral. Se busca que la lucha política, en lo posible sea igualitaria, y que la idoneidad intelectual y moral de los candidatos, las ideas y los programas, sean los medios preponderantes a los que apelen los actores en la contienda electoral y los únicos recursos que decidan su suerte.

4.4 El artículo 15 del proyecto dispone que las contribuciones particulares se entreguen al candidato mismo, o a la entidad política a la que pertenezca. Si fuere independiente, la donación se entregará a la persona jurídica que lo apoya.

4.5 El artículo 16 del proyecto supedita la donación de una persona jurídica en favor de una campaña electoral a la previa y mayoritaria autorización de su máximo órgano interno.

La norma no se propone variar ni modificar el destino de la donación privada (CP art. 62). Se limita a establecer una formalidad consistente en exigir la autorización por parte del órgano corporativo respectivo. Para hacerlo el Congreso dispone, en virtud del artículo 150 de la CP, de suficientes facultades tanto genéricas como específicas. La vinculación y apoyo de una persona jurídica privada a un partido, movimiento o candidato, no obstante su licitud deben ser suficientemente conocidos dentro de la corporación respectiva, lo anterior, por las consecuencias que se siguen y que, particularmente, se relacionan con su publicidad si supera cierta cuantía (Proyecto, art. 18), y la eventualidad de futuros conflictos de interés que puedan suscitar los elegidos o que los llegaren a afectar (CP arts. 182 y 183), además de sus efectos respecto del objeto social y de la rectitud del manejo y disposición de su patrimonio y recursos. Por todo ello, se pretende que exista suficiente información, discernimiento y conocimiento de causa por parte de los directivos o socios de la persona jurídica aportante.

4.6 El artículo 17 del proyecto se ocupa de las líneas especiales de crédito que por orden de la Junta Directiva del Banco de la República deberán abrir los bancos, por lo menos con tres meses de antelación a las elecciones, con el objeto de otorgar créditos a los partidos y movimientos que participen en la campaña y que se garantizarán preferencialmente con la pignoración del derecho resultante de la reposición estatal de gastos, la que para ello deberá efectuarse dentro del mes siguiente.

La financiación de las campañas electorales de los partidos, movimientos y candidatos, permite a los participantes en las elecciones disponer de parte de los recursos líquidos necesarios para sufragar los gastos inmediatos que demanda el desarrollo de las campañas electorales y que luego pueden ser reembolsados con cargo a los fondos procedentes del

apoyo estatal o contra sus propios recursos.

La norma no ordena que en el Banco de la República se constituya un cupo de crédito en favor de los particulares (CP art. 373). La línea de crédito a que ella se refiere será, en cambio, abierta en los bancos, de acuerdo con la orden que a ese respecto imparta el Banco de la República en desarrollo de sus funciones, especialmente de aquellas que tienen que ver con el destino de las colocaciones bancarias. La constitucionalidad de la norma, en este orden de ideas, deriva de ser ella una norma general a la cual debe ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus competencias (CP art. 372). Por otra parte, la intervención de la ley en la actividad financiera, autorizada por la Constitución (CP art. 335), se justifica plenamente al promover la canalización temporal del ahorro público a la financiación de la actividad electoral, esencial para el mantenimiento de la democracia.

5. Publicidad y rendición de cuentas (título V)

5.1 El artículo 18 del proyecto dispone que los partidos, los movimientos, las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales y las personas jurídicas que los apoyen, deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral y luego publicar informes sobre sus ingresos y egresos anuales, la destinación y ejecución de los recursos públicos asignados, así como una memoria sobre los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante la campaña que deberá presentarse dentro del mes siguiente a la conclusión del debate electoral.

Se trata de informes que deben ser presentados a la autoridad electoral en diferentes fechas. Cada uno de los tres informes cuya presentación y publicidad se exige, responden a un deber que se ajusta a los postulados constitucionales y el cual es coherente con las demás normas que consagra el proyecto de ley. En efecto, se ordena la rendición de un informe anual sobre los ingresos y egresos del partido o movimiento, lo cual se desprende del principio de publicidad de las fuentes de financiación (CP. art. 109 inc 3). También se debe informar sobre la destinación y ejecución de los dineros públicos asignados, carga ésta que es derivación directa del propósito de diafanidad en el manejo de los dineros públicos la que se justifica sobradamente en razón del origen público de dicha financiación (CP art. 109). Finalmente, se plasma la obligación de informar sobre ingresos y gastos de las campañas, cuestión ésta que también es fruto de los propósitos enunciados más arriba y que permite a las autoridades verificar el cumplimiento de las normas sobre la materia (CP art. 265-5).

Los balances se publican en un diario de amplia circulación nacional luego de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral. Esta formalidad redunda en beneficio de la claridad y del conocimiento que debe tener el electorado en relación con los dineros recibidos y gastados por los partidos y movimientos. La Constitución acoge, en efecto, el principio de publicidad de los partidos y movimientos que, en consecuencia, deben mostrar públicamente la procedencia y utilización de sus fondos (CP art. 109).

5.2 Con el objeto de evitar dudas en la aplicación del artículo anterior, el proyecto en su artículo 19 indica que los candidatos independientes también deberán presentar el balance a más tardar un mes después del correspondiente debate electoral.

Las razones que avalan la constitucionalidad de la norma anterior, se predican igualmente de esta disposición.

5.3 El artículo 20 del proyecto de ley detalla las categorías de ingresos que deben ser incluidas en la rendición de cuentas. Ellas son: las contribuciones de sus miembros, las donaciones, los rendimientos de inversión y otros rendimientos, los créditos, las ayudas en especie y los dineros públicos. La lista de donaciones y créditos, junto con el detalle de sus respectivos importes y partes intervinientes, deberá ser anexada al informe cuando superen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral. También se exige que los partidos y movimientos lleven una lista de las donaciones y créditos con la dirección y el teléfono de los donantes y mutuantes, la cual puede ser revisada únicamente por el Consejo Nacional Electoral.

5.4 En relación con los gastos, el proyecto señala en su artículo 21 un repertorio de aquellos que deben se consignados en la rendición de cuentas. Estos son los siguientes: Gastos de administración, de oficina y adquisiciones, de inversión en material de trabajo, de actos públicos, de transporte, de capacitación e investigación política, judiciales y de rendición de cuentas, de propaganda política, de cancelación de créditos y aquellos que sobrepasen la suma fijada por el Consejo Nacional Electoral.

El detalle del proyecto en materia de informes relacionados con los ingresos y gastos de los partidos y movimientos que aparecen en los artículos que se acaban de reseñar, se justifica como una exigencia necesaria para el logro de la claridad en el manejo de sus recursos y recoge el sentido pleno del propósito constitucional que inspira el artículo 109-3 que, impone a los partidos y movimientos, la obligación de rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

6. De la publicidad, la propaganda y las encuestas políticas (Título VI)

6.1 Así como en el título relativo a la financiación de los partidos políticos, la intención del legislador, en acatamiento a la voluntad del Constituyente, ha sido la de establecer ciertas condiciones mínimas para el desarrollo de un debate político justo, en el título VI se consagran normas que también protegen las condiciones de igualdad de los participantes y permiten la realización de un debate pluralista y democrático.

Estas normas tienen fundamento en el artículo 111 de la Constitución Política, que autoriza a los partidos y movimientos con personería jurídica a que utilicen, en todo tiempo, los medios de comunicación social del Estado. La norma constitucional consiente que los candidatos debidamente inscritos accedan a dichos medios, en la forma en que lo determine la ley. El conjunto de disposiciones que contiene este título revisten especial importancia, debido a la naturaleza de las campañas políticas de los partidos y movimientos contemporáneos, cada vez más ligadas a la utilización de medios masivos de comunicación para la difusión de sus mensajes y programas.

Igualmente, puede ser contenido propio de la ley estatutaria sobre partidos, movimientos y estatuto de la oposición, prescribir un conjunto de pautas mínimas sobre publicidad, propaganda y encuestas políticas (CP art. 152-c), aspectos éstos que tienen enorme relevancia en las condiciones bajo las cuales se desarrolla el debate político. Corrobora lo anterior, la facultad que la Constitución confiere al Consejo Nacional Electoral para velar por el cumplimiento de las normas sobre publicidad y encuestas de opinión y reglamentar la participación de los partidos y movimientos en los medios de comunicación social del Estado

(CP art. 265-5 y 9).

Es evidente que la intervención de la ley debe ser apenas la necesaria para promover y garantizar un proceso político equilibrado, leal y pluralista entre las fuerzas que en él participan y que, por otra parte, evite equívocos y confusiones que interfieran en la formación de una opinión pública consciente y debidamente informada sobre los programas, ideas, medios y fines de los actores políticos. En otras palabras, la intervención se justifica y tiene validez en tanto persiga razonablemente estos objetivos y, en caso contrario, la pierde, pues, no puede ella desconocer que la publicidad es un medio legítimo para difundir el pensamiento político y expresar libremente las ideas (CP arts. 20 y 40-3).

6.2 El artículo 22 del proyecto señala que los partidos, movimientos y candidatos a cargos de elección popular podrán utilizar medios de comunicación para los efectos de su divulgación política y propaganda electoral, en los términos de la presente ley.

La norma es exequible. Se limita a garantizar a los partidos, movimientos y candidatos a cargos de elección popular, la utilización de los medios de comunicación, pero siempre que ello se haga dentro del marco de la ley, la que sin embargo no podrá desconocer el núcleo esencial de los derechos a la libertad de expresión y a la libre difusión de las ideas y programas políticos.

6.3 El proyecto de ley establece en su artículo 23 una diferencia entre divulgación política y propaganda electoral. La primera es la que de manera permanente e institucional realizan los partidos, movimientos y candidatos con el fin de difundir y promover sus programas e ideas. Este tipo de comunicación puede llevarse a cabo en cualquier tiempo y excluye toda práctica de tipo electoral. La propaganda electoral, en cambio, se realiza con el fin de obtener apoyo electoral y sólo puede llevarse a cabo durante los tres meses anteriores a la fecha de las elecciones.

Con esta distinción el proyecto pretende reducir la carga electoral connatural a la actividad política, cuando esta se efectúa por fuera del período de campañas, a través de los medios de comunicación social. De esta manera, se intenta circunscribir el debate a los asuntos ideológicos, programáticos e informativos de los partidos políticos frente a sus electores.

La norma describe un género de actividad política corriente y, desde este punto de vista, es inobjetable. La limitación que en su segunda parte se contiene, resulta constitucional y legítima cuando dicha divulgación se hace a través de los medios de comunicación social del Estado y siempre que se trate de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, dado que en este caso la ley podrá establecer condiciones para su acceso (CP art. 111). Dicha limitación también se considera constitucional cuando para su divulgación se apela a un medio de comunicación privado, toda vez que por esta vía las organizaciones políticas con mayores recursos económicos podrían anticipar en su provecho la iniciación material de sus campañas y serían írritas las normas legales que restringen y gobiernan la propaganda electoral, aparte de que con antelación a la fecha de inscripción oficial de listas y candidatos, con base en la mera propaganda, se ha podido predisponer el ánimo del electorado.

La restricción legal es razonable y, por lo tanto, constitucional, salvo las expresiones “y candidatos” de la primera frase y “… para los partidos o movimientos, ni para los candidatos,

ni utilizar imágenes, símbolos o sonidos propios de las campañas que adelanten aspirantes a cargos de elección popular", de la segunda. En efecto, sin perjuicio de mantener la distinción entre "divulgación política" y "propaganda electoral", la restricción legal no puede llegar hasta anular la permanente vocación de poder que caracteriza a los partidos y movimientos políticos.

6.4 El artículo 24 del proyecto define el concepto de propaganda electoral, entendiendo por ella la que se dirige de manera directa a obtener apoyo electoral con miras a los próximos e inmediatos certámenes electorales, y a la que se aplica, en principio, dos restricciones. La primera, prohibe que la propaganda contenga mensajes alusivos a otros candidatos o se invite a abstenerse de votar por otro partido o movimiento. La segunda, señala que la propaganda electoral sólo se podrá realizar durante los tres meses anteriores a la fecha de las elecciones.

La prohibición de la denominada propaganda negativa, aunque enderezada a propiciar entre las fuerzas que ingresan a la contienda electoral un clima de lealtad, introduce una limitación inconstitucional a la libertad de expresión y al derecho de difundir libremente las ideas y programas. Fuera de que la Constitución y la ley de suyo no dan abrigo a la difamación y sancionan el abuso de estas dos libertades esenciales en el sistema democrático, no parece razonable que los partidos y movimientos se vean privados de referirse y descalificar tanto los programas de sus émulos como las personas que los encarnan. Salvo que la publicidad tenga connotaciones que por lesionar la honra y la intimidad de las personas, no se puedan sustentar en la libertad de expresión, se mutila innecesariamente el debate político y el ejercicio de la oposición, si éstos no pueden extenderse a las personas de los candidatos, cuya consideración no es indiferente para el electorado. Si bien a este respecto la ley puede prevenir abusos e introducir restricciones razonables, la genérica interdicción que se plasma en la norma va más allá de ese propósito.

Igualmente, por violar el artículo 13 de la CP, se declarará la inexequibilidad de la palabra "jurídicas" que aparece en el primer inciso. En realidad, las personas naturales también pueden constituir suficiente base de apoyo de una determinada candidatura.

6.5 El artículo 25 establece las modalidades de acceso gratuito a los medios de comunicación social del Estado por parte de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Dicho acceso puede tener lugar de manera permanente, para programas institucionales de divulgación política, o de manera transitoria, dentro de los treinta días anteriores a la elección de Presidente o de Congreso.

En relación con los candidatos debidamente inscritos por partidos o movimientos sin personería jurídica o por otros grupos con aspiraciones políticas, según el proyecto, se dispone que éstos tienen derecho a presentar sus tesis y programas a través de los medios oficiales dentro de los treinta días anteriores a la elección presidencial. Se garantiza de esta manera el acceso a los medios de comunicación en condiciones de igualdad, tal como lo exige la constitución (CP. art. 13).

El número y la duración de los espacios indicados, así como la reglamentación de los mismos, corresponde al Consejo Nacional de Electoral y éste debe velar para que se respeten las instituciones y la honra de las personas.

Para la distribución del 60 % de los espacios a que se refiere el numeral 1 de este artículo, se tendrá en cuenta la representación que tenga el partido o movimiento en la Cámara de Representantes.

La norma es constitucional. De un lado, la Constitución garantiza a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica el acceso permanente a los medios de comunicación social del Estado, en las condiciones que determine la ley (CP art. 111). Dicho acceso, en época de elecciones, se amplía a los candidatos debidamente inscritos (CP art. 111).

Las facultades que se atribuyen al Consejo Nacional Electoral para especificar el número y duración de los espacios en televisión, son congruentes con la facultad reglamentaria que en esa materia le reconoce la Constitución (CP art. 265-9). La admonición que se hace en la norma acerca del respeto a las instituciones y a la honra de las personas, corresponde al establecimiento de una sana regla de acatamiento a los valores y derechos constitucionales que sin desvirtuar la posibilidad de crítica, contribuye a evitar que los recursos del Estado sean utilizados para lesionar bienes jurídicos que el ordenamiento protege.

El porcentaje de distribución de espacios que, por lo menos en un 60% debe reflejar la representación que tengan los partidos o movimientos en la Cámara de Representantes, parece razonable y equitativo en cuanto traduce un índice seguro para establecer la dimensión real de cada formación política desde el punto de vista electoral.

6.6 De acuerdo con el artículo 26 del proyecto, los concesionarios de los espacios de televisión podrán contratar propaganda electoral dentro de los treinta días anteriores a la elección presidencial, con los partidos, movimientos o candidatos independientes. El Consejo Nacional de Televisión establecerá las condiciones de tiempo y espacio para la emisión de dicha propaganda.

Se trata de una disposición razonable y acorde con los preceptos constitucionales que le otorgan a la ley la reglamentación de estas materias. La constitucionalidad de la atribución que se confiere al Consejo Nacional de Televisión se condiciona, desde luego, a su ejercicio equitativo.

La prohibición implícita que se deriva de esta norma de efectuar ese tipo de contrataciones antes de iniciarse el indicado período, toma en cuenta la necesidad de que todos los actores del respectivo evento electoral – por razones competitivas – inicien a un mismo tiempo su despliegue propagandístico que, por su intensidad, puede tener además un gran impacto en los potenciales electores. De ahí que se fije un lapso relativamente breve e igual para todos los participantes.

6.7 El artículo 27 del proyecto impone a los concesionarios de los noticieros y de los espacios de opinión, la obligación de respetar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad durante las campañas electorales. Los concesionarios de otros espacios no podrán, en ningún caso, presentar a candidatos a cargos de elección popular durante la época de la campaña.

Es necesario resaltar la importancia de estos valores como inspiradores de toda la regulación e institucionalización de la actividad política y que son bien recogidos y aplicados por el

proyecto de ley que se revisa. Si se tiene en cuenta la importancia que la televisión ha adquirido en la comunicación social actual y la naturaleza publicitaria de las campañas políticas, se puede apreciar mejor la trascendencia de esta disposición.

La norma examinada se ajusta a la Constitución. La calidad de concesionarios de espacios y la facultad de la ley para establecer la política televisiva (CP art. 77), le brindan suficiente respaldo constitucional a las exigencias que se formulan en la norma. Asimismo, no desborda el Legislativo su competencia constitucional para regular el régimen de los partidos y movimientos, con un precepto que se endereza a ordenar a sus concesionarios, neutralidad frente a los participantes de las campañas electorales.

La objetividad de los noticieros y espacios de opinión es un derecho de las personas que aspiran a conocer verazmente, por su conducto, los sucesos de la vida nacional e internacional. La imparcialidad de los restantes concesionarios asegura la igualdad de oportunidades para todos los actores políticos y previene que sobre el electorado se ciernan influencias extrañas – usualmente imperceptibles – procedentes de los personajes que identifica la opinión. En fin, la norma precave que gracias a la presencia de los candidatos en espacios de distinta naturaleza, se violen las limitaciones a las normas sobre publicidad y, por otra parte, se dé ocasión para crear subrogados de donativos encubiertos que de otro modo no serían fácilmente detectables.

6.8 El artículo 28 del proyecto reglamenta el uso electoral del servicio de la radio privada y de los periódicos. En primer término, se ordena que la publicidad política pagada se haga en condiciones de igualdad para todos los participantes en las elecciones. Se impone, de otro lado, a los concesionarios de frecuencias de radio la obligación de reducir en un 50% la tarifa normal para la propaganda electoral, durante los sesenta días anteriores a los comicios. En relación con la publicidad política pagada se establece que de ella debe quedar constancia escrita. Concluye esta disposición extendiendo sus reglas a los concesionarios privados de espacios de televisión y facultando al Consejo Nacional Electoral para determinar el número de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias que pueden tener en cada elección los partidos y los candidatos.

Las consideraciones expuestas en el apartado anterior abonan la constitucionalidad de esta norma del proyecto. Cabe agregar que las limitaciones que se consagran son razonables y concilian armoniosamente la libertad política con el mantenimiento de unas condiciones mínimas de igualdad y de pluralismo en el debate político. La reducción de la tarifa permite garantizar el acceso generalizado a los medios y despejar una barrera que, de lo contrario, beneficiaría a los partidos y movimientos que dispusieran de mayores recursos económicos. La constancia escrita de la publicidad política gratuita pone de presente su carácter de donación en especie y la necesidad de que de esa manera se contabilice, a fin de evitar que se convierta en un favoritismo indebido. Por último, la facultad que se concede al Consejo Nacional Electoral, habida consideración de que la publicidad electoral representa el rubro de gastos normalmente más elevado, corresponde al correcto desarrollo de la norma constitucional, enderezada a limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos pueden realizar en las campañas electorales (CP art. 109), y que pretende reivindicar para las justas electorales su función movilizadora de ideas que se desvirtuaría si su resultado en últimas dependiese de la fortaleza económica de los participantes.

Cabe finalmente formular dos precisiones. La primera se refiere al error en que incurre el proyecto al calificar la radio como “privada”, desconociendo que los empresarios en este sector tienen el carácter de concesionarios de las frecuencias del Estado. La segunda se orienta a subrayar que la aceptación de publicidad política es libre, pero si se opta por ella, así sea en un solo caso, obligatoriamente se debe extender en condiciones de igualdad a todos los partidos, movimientos y candidatos que lo soliciten y que intervengan en el respectivo certamen electoral.

6.9 El artículo 29 del proyecto se ocupa de regular la propaganda en los espacios públicos. Se autoriza a los Alcaldes y Registradores Municipales para regular esta materia de modo que se garantice el acceso equitativo de los partidos, movimientos y candidatos a la utilización de diversos medios de publicidad en los lugares designados y no se obstaculice los derechos de la comunidad a disfrutar el uso del espacio público y a la preservación de la estética. Los lugares públicos en los que se puede llevar a cabo esta forma de publicidad política, será decidida por el respectivo Alcalde Municipal, previa consulta con los participantes en el evento electoral.

Esta norma es constitucional, tanto porque ella es fruto del ejercicio de la atribución que la Carta le confiere al Congreso para regular la publicidad política – especie de ella es indudablemente la fijación de carteles, pasacalles, afiches, vallas etc (CP arts. 152-c y 265-5) -, como por el sentido de la disposición, que se orienta a garantizar a todos los actores políticos un acceso y uso equitativos de esta forma de publicidad sin perjudicar el ejercicio de los derechos colectivos relacionados con el espacio público.

6.10 El artículo 30 del proyecto establece requisitos especiales para la publicación o difusión de encuestas. Esta disposición exige que la encuesta sea divulgada en su totalidad, indicando, entre otros datos, la persona que la realizó, su fuente de financiación y el tipo o tamaño de la muestra. En el inciso segundo se prohibe la difusión de los resultados de las encuestas por parte de cualquier medio de comunicación social, durante los treinta días anteriores a la elección.

En relación con el segundo inciso del artículo, es necesario advertir que se trata de la reproducción del artículo 23 de la ley 58 de 1985, declarado inexequible por la Corte Constitucional en sentencia C-488 de 1993. Por lo tanto, la Corte ordenará estarse a lo dispuesto en la citada sentencia.

En el inciso tercero del artículo 30 se consagra la prohibición de divulgar proyecciones o resultados el mismo día de las elecciones. El inciso cuarto le otorga facultades al Consejo Nacional Electoral para ejercer especial vigilancia sobre las entidades o personas que realizan encuestas políticas.

Es evidente que la divulgación de encuestas y proyecciones sobre el comportamiento electoral el día de las elecciones puede interferir el desarrollo normal y espontáneo del respectivo certamen y dar lugar a equívocos o informaciones que desorientan o desalientan a los votantes. El día de las elecciones en el que los ciudadanos ejercen secretamente su derecho al sufragio (CP art. 258) y se define el rumbo democrático del país, deberán acallarse todas las voces que no sean la voz del pueblo. Por lo expuesto, la ley que regula la publicidad y las encuestas electorales, puede introducir la prohibición analizada.

Finalmente, la vigilancia que se ordena sobre las entidades o personas que se ocupan profesionalmente de realizar encuestas, lo mismo que la consagración de sanciones como consecuencia de la inobservancia del precepto, en modo alguno violan la Constitución. Las disposiciones revisadas buscan preservar la autenticidad y objetividad de las encuestas y evitar que ellas den pábulo a la distorsión informativa.

6.11 El artículo 31 del proyecto concede a los partidos y movimientos con personería jurídica un derecho de franquicia postal durante los seis meses que precedan a cualquier elección popular.

La franquicia postal que se concede a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, representa una contribución en especie a la financiación de sus campañas electorales, y su constitucionalidad, por consiguiente, se deriva de la previsión contenida en el artículo 109 de la CP.

7. Disposiciones generales

7.1 Bajo este título el proyecto desarrolla el estatuto de la oposición consagrado en el artículo 112 de la CP. Dado que la norma citada señala que "una ley estatutaria regulará íntegramente la materia", debe la Corte precisar si dicha regulación puede incorporarse en la ley estatutaria que igualmente se ocupa de la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos.

El estatuto de la oposición está íntimamente ligado a la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. El resultado de la contienda electoral, en acatamiento a la vigencia de la regla mayoritaria inherente a la democracia, determina el partido o movimiento que accede al ejercicio efectivo del poder público y que, por tanto, a través de sus miembros y personas que patrocina asume la dirección del estado.

La actividad política de las fuerzas derrotadas, sin embargo, no cesa. La vida democrática se alimenta de la prosecución del debate político y de la dialéctica que se establece entre los actores políticos que no se encuentran en el poder y las fuerzas mayoritarias que sí lo están. El precedente estadio de pugna por el triunfo electoral se difiere para el siguiente evento de esa naturaleza y, mientras tanto, como prolegómeno suyo que luego será decisivo, las minorías políticas asumen la función de control del poder, al paso que la mayoría, sujeta a ese escrutinio, lo ejerce.

Se trata de dos modos de realizar la actividad política (CP art. 40). El papel crítico y fiscalizador de la oposición será esencial si pretende constituirse en una alternativa de poder capaz de disputar su predominio a la fuerza que temporalmente lo detenta.

Entre la competencia electoral, la adquisición y el ejercicio de poder, la crítica y fiscalización del gobierno, hay un continuo de actividad política que protagonizan los partidos y movimientos cuyos sucesivos estadios corresponden a tantos momentos en los que consecutiva o alternativamente, dependiendo de su mayor o menor respaldo popular, ejercen sus funciones a través de las cuales participan en la actividad de los órganos del Estado, fiscalizan la actuación gubernamental, debaten los problemas nacionales e internacionales y, en general, contribuyen al desarrollo de un proceso político abierto y pluralista.

El régimen jurídico de los partidos y movimientos que integra en un mismo cuerpo normativo las reglas que les dan su fisonomía propia y las que gobiernan los derechos políticos de la oposición, refleja bien la realidad dialéctica del fenómeno de la política democrática. Los partidos y movimientos que en un momento dado participan en la actividad de los órganos del Estado, pueden luego estar colocados en la oposición y desde allí ejercer la crítica y fiscalización a los actos que de éstos emanan. El proceso político democrático, por otra parte, integra en su seno de manera permanente esta bipolaridad y en él confluyen los actos de acción y afirmación del poder como también los de oposición y lucha al mismo. No peca contra la sindéresis, pues, la ley estatutaria que al regular el sistema de los partidos deja sentadas reglas sobre el estatuto del derecho de la oposición, con miras a su consolidación jurídica y a su vigencia práctica. La Constitución no se opone a su tratamiento unitario. El estatuto de la oposición debe ser desarrollado en una ley estatutaria que regule íntegramente la materia (CP art. 112) y, justamente, el proyecto que se examina tendrá la naturaleza y el rango de ley estatutaria cuando se sancione y, de otro lado, pretende regular de manera completa esta específica materia. Adicionalmente, desde el punto de vista formal, el artículo 152-c de la CP atribuye al Congreso una competencia unitaria en punto a "organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales".

7.2 Antes de examinar en concreto cada una de las normas que configuran el estatuto de la oposición, conviene complementar las consideraciones anteriores con las siguientes premisas en las que éste se apoya.

La Constitución reconoce que el ejercicio de la crítica política supone derechos, entre los que se enumeran los siguientes: acceso a la información y documentación oficiales; uso de los medios de comunicación social del Estado; réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones políticas graves y evidentes; participación en los organismos electorales y representación en las mesas directivas de los cuerpos colegiados (CP art. 112).

La complejidad del Estado y la concentración de poder en el órgano ejecutivo, ha hecho de la crítica una labor estrechamente relacionada con la realización de la democracia y la justicia social. La fiscalización es una tarea cada vez más importante en la conformación y funcionamiento del poder estatal. Los mecanismos estatales de control interno previstos por la Constitución resultan insuficientes frente a la magnitud de la empresa a realizar. Debe, por tanto, la sociedad civil, a través de los partidos y movimientos que no han accedido al Gobierno, hacerse cargo de su crítica y fiscalización, dentro del marco de la Constitución y la ley.

La oposición política es una consecuencia directa del valor del pluralismo (C.P. art. 1) y del derecho al disenso. Los partidos y movimientos están llamados a canalizar el descontento con el objeto de censurar cuando así lo estimen conducente las decisiones del gobierno. Desde luego, la complejidad de las demandas sociales y el carácter no forzoso de la función mediatizadora de los partidos y movimientos, hacen de la oposición un derecho que no se circunscribe a ellos sino que se extiende a toda la sociedad civil.

Otras fuentes del derecho a la oposición se encuentran en las libertades de reunión (CP. art. 37) y asociación (CP. art. 38). El ejercicio político de la crítica requiere de la

intercomunicación entre las personas; de lo contrario las voces disidentes se desvanecen y pierden eficacia, especialmente en la sociedad actual en la que lo político, entre otros aspectos de la vida social, pasa por el tamiz de los medios de comunicación.

7.3 El artículo 32 del proyecto define el derecho a la oposición, como aquel que se ejerce por los partidos y movimientos que no participen en el Gobierno, para ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Este derecho se extiende a los ámbitos regional y local. En lo esencial, se reproduce el texto del artículo 122 de la CP.

El régimen de la oposición ha sido previsto en el artículo 112 de la Constitución Política. Según el texto constitucional, los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno pueden ejercer libremente la función crítica. Es un derecho que tienen aquellos que no hacen parte del Gobierno y también de una función necesaria para el mantenimiento del pluralismo y de la democracia.

El proceso político y las relaciones entre los partidos y movimientos – mayoritarios y minoritarios – se desenvuelven en el plano nacional y en los niveles departamentales, distritales y municipales. El proyecto, consciente de la exacta magnitud del quehacer político y de sus variados escenarios, decide correctamente extender la vigencia del derecho de oposición frente a las administraciones locales. El ámbito abierto de los derechos políticos de ejercicio y control del poder político (CP art. 40), al igual que las características del Estado colombiano – descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático y pluralista -, abonan suficientemente la exequibilidad de esta disposición del proyecto.

7.4 La exigencia que consagra el artículo 33 en favor de la oposición, está encaminada a hacer efectivos sus derechos. Su fundamento general se encuentra en el derecho de petición (CP art. 23) y, de manera específica, en el artículo 112 de la Constitución, en el que se garantiza de manera expresa el derecho de acceder a la información y a la documentación oficiales.

La obligación de que la información se facilite con celeridad y en forma preferencial, dentro de los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud, debe ser entendida como un mandato adicional enderezado al logro de la efectividad del derecho fundamental a la participación política (CP arts. 2 y 40).

El acceso a la información y documentación oficiales, es condición de posibilidad para la existencia y ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización de los actos de gobierno que, en el marco de la Constitución y la ley, cabe legítimamente ejercer a la oposición. No se entiende cómo se pueda controlar el poder político si los asuntos de interés público se mantienen ocultos a la oposición y a los ciudadanos. La norma examinada reconoce en cabeza de la oposición un derecho que pretende asegurar total transparencia al manejo de la cosa pública, a fin de consentir la confrontación leal e igualitaria entre las minorías y las mayorías – que no pueden detentar información privilegiada o monopolizar sus fuentes – y el ejercicio del derecho al control del poder político.

7.5 El artículo 34 del proyecto consagra el derecho de acceso de la oposición a los medios de comunicación del Estado, para lo cual se establece una medida de utilización de los mismos

que será proporcional respecto del número de curules obtenidas en las elecciones para el Congreso.

El denominado derecho de antena en radio y televisión y de espacio en prensa, referido a los medios de comunicación del Estado, permiten que la actividad crítica y fiscalizadora de la oposición pueda tener como destinaria la opinión pública y, de este modo, generar un efecto real en el control del poder político. Si se le privara de los medios masivos de comunicación, se aumentarían en un grado superlativo las dificultades que enfrentaría la oposición para hacer efectivo su derecho de crítica y disentimiento, pues si su discurso político o su denuncia no llega al ciudadano difícilmente puede ser efectiva, en cuyo caso el poder de la mayoría traducido en posiciones directivas en el gobierno y la administración se expandiría peligrosamente a costa de la democracia y del mismo principio de división de poderes.

El derecho de acceso a los medios de comunicación social que la norma regula se encuentra establecido directamente por la Constitución (CP art. 112). Además de esta consideración, la norma analizada es constitucional en cuanto sujeta la confrontación política entre las distintas fuerzas a unas reglas mínimas de igualdad y equilibrio. La neutralidad del Estado, en relación con el sistema de partidos, se observa en el hecho de que sus recursos – los medios de comunicación oficiales – no pueden estar al servicio exclusivo de las fuerzas mayoritarias que gobiernan y que, gracias a su fácil acceso, podrían aquilatar desmedidamente su poder, lesionando a sus émulos. Los recursos y bienes del Estado no pueden convertirse, en virtud del triunfo electoral, en patrimonio de los partidos y movimientos mayoritarios.

Por lo demás, la proporción y medida del derecho que la norma establece, no puede en sí misma cuestionarse, ya que es la misma que la Constitución tiene prevista para el efecto (CP art. 112).

7.6 El artículo 35 del proyecto regula el derecho de la oposición, contemplado en la Constitución (CP art. 112), para replicar a través de los medios de comunicación del Estado, las tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos de que sea objeto por parte de los altos funcionarios del Estado2.

La norma examinada, ciñéndose a la Constitución, determina la forma de ejercer este derecho y especifica en la esfera nacional y en las territoriales los altos funcionarios cuyas actuaciones pueden suscitar el derecho de réplica.

El derecho de réplica evita que el Gobierno y por su conducto las fuerzas mayoritarias monopolicen y deriven ventajas políticas indebidas de su fácil acceso a los medios de comunicación oficiales. De ahí que frente a la emisión de declaraciones políticas por parte del gobierno que sean susceptibles de afectar a la oposición, a ésta se le garantice, a través de los mismos medios, el correlativo derecho de réplica, que viene a ser una especie de derecho de defensa en el campo propio de la política. De esta manera se obliga a sostener una especie de diálogo político, leal e igualitario, entre las distintas formaciones políticas y el gobierno, ausente en lo posible de confusiones y falsedades que impidan la formación de una opinión pública debidamente informada.

7.7. El artículo 36 del proyecto, en armonía con el artículo 112 de la CP, reserva a los partidos

minoritarios que no participen en el Gobierno dos puestos en el Consejo Nacional Electoral.

De la imparcialidad de la organización electoral y del efectivo cumplimiento de las normas sobre elecciones, partidos, movimientos y derechos de la oposición, depende la vigencia de las instituciones democráticas y la confianza que en su recto discurrir puedan tener los ciudadanos y diferentes actores de la vida política. Como quiera que el Consejo Nacional Electoral tiene a su cargo una serie de funciones en cada una de estas materias y que su integración refleja la composición política del Congreso (CP arts. 264 y 265), es conveniente y justo que los partidos y movimientos minoritarios participen en su conformación, de modo que se garantice con su presencia, aún más, la completa neutralidad de la organización y de las autoridades electorales frente a las controversias y eventos políticos.

7.8 El artículo 50 del proyecto regula el ejercicio de los derechos de la oposición en el nivel territorial y señala que sus titulares tienen los mismos derechos y deberes de quienes los ejercen a nivel nacional. El artículo 112 de la CP al referirse a los partidos y movimientos que no participen en el Gobierno, no limita el alcance del derecho a la oposición al sólo ámbito nacional. El artículo 50 del proyecto interpreta fielmente el texto de la Carta y, de esta manera, insiste sobre la importancia global de las prácticas democráticas y, por esta vía, del ejercicio del derecho a la crítica política, el que extiende al ámbito de las entidades territoriales. No obstante, se declarará inexequible la referencia a “corporaciones públicas” a que se alude en la norma, como quiera que la oposición no se limita a la que pueda presentarse en su seno, y puede llevarse a cabo incluso por fuerzas que no tengan asiento en ellas.

7.9 El artículo 51 del proyecto obliga a la realización de audiencias públicas para escuchar a las fuerzas de oposición en todos aquellos casos en los cuales se tramite un proyecto de ley cuyo tema sea el de la participación política en todas su formas o el de la organización electoral.

La disposición que contiene el artículo 51 es constitucional, dado que su contenido y alcance corresponden a un desarrollo legítimo y necesario del estatuto de la oposición plasmado en la Carta Política. Esta especie de derecho de consulta previa, que bien podría ampliarse a otras materias y opciones fundamentales en la vida del Estado, tiene plena justificación respecto de asuntos relativos a la participación política y a la organización electoral. La estructuración y modificación de las instituciones básicas de la participación política y la organización electoral, reclaman el mayor consenso posible por parte de las diferentes fuerzas políticas. En todo caso, la oposición debe conocer cualquier proyecto que se ocupe de esa materia, y prevenir que sus derechos – y la democracia participativa – no sufran desmedro. En realidad, el proyecto acertadamente apunta a unas normas que por dirigirse a establecer las reglas básicas del juego político – sobre las cuales lo deseable es contar con el mayor grado de aprobación y legitimidad -, deben ser objeto de una detenida deliberación y profundo conocimiento.

7.10 El artículo 52 del proyecto otorga a las fuerzas de la oposición, que no tengan representación en el Congreso, “el derecho parlamentario para la iniciativa legislativa en materia electoral, de participación, de acceso a los medios de comunicación y a publicidad de las campañas”.

Si se tiene presente que las denominadas “fuerzas de oposición” no corresponden a las entidades señaladas en el artículo 156 de la CP y que, por sí mismas, no equivalen ni se confunden como partidos o movimientos con los ciudadanos que, de alcanzar en número el cinco por ciento del censo electoral o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país, pueden presentar proyectos de ley o de reforma constitucional (CP art. 155), se impone la inconstitucionalidad del precepto. La Constitución dispone que la iniciativa popular legislativa sólo procede en los casos que ella misma contempla (CP art. 154), entre los cuales no se encuentra el referido en la norma examinada.

8. De la vigilancia, control y administración (Título VIII)

8.1 Según el artículo 37 del proyecto, el Consejo Nacional Electoral presentará anualmente al Congreso de la República un informe de labores.

La ley estatutaria sobre partidos y movimientos políticos y estatuto de la oposición, puede, igualmente, en los términos del artículo 152-c de la CP, introducir disposiciones que regulen la función electoral, de suyo íntimamente ligada con las anotadas materias. Por otra parte, la rendición de informes de labores al Congreso se ordena a distintos órganos del Estado y le permiten a éste ejercer su función básica de control político. A este respecto basta recordar, entre otros informes, los del Presidente de la República (CP art. 189-12), el del Contralor General de la República (CP art. 268-7), el del Procurador General de la Nación (CP art. 277-8), el del Defensor del Pueblo (CP art. 282) y el del Banco de la República (CP art. 271). Ahora, por vía legal, se agregaría a la lista el informe de labores del Consejo Nacional Electoral.

La exigencia se justifica por la importancia de las funciones encomendadas a ese organismo (CP art. 265) y su relevancia para el correcto funcionamiento de la organización electoral y el régimen de los partidos y movimientos. El informe, de otro lado, puede dar lugar a iniciativas de distinto orden con el objeto de actualizar la legislación e introducir los correctivos que las diferentes situaciones demanden.

8.2 El artículo 38 del proyecto contempla la creación del Fondo Nacional de Financiación de partidos y campañas electorales, como sistema especial de cuentas, integrado por fondos públicos y cuya administración se confía al Consejo Nacional Electoral y la ordenación del gasto al Registrador Nacional del estado civil.

La constitucionalidad de esta norma se desprende de las disposiciones de la Carta que autorizan a cargo del Estado la financiación de la actividad política de los partidos y movimientos con personería jurídica y la de los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos (CP art. 109). La creación del fondo, como sistema de cuentas, le imprime orden y eficiencia a una función que el Estado ha asumido de manera permanente. La administración que se asigna al Consejo Nacional Electoral, puede serle atribuida por la ley (CP art. 265-12), más aún teniendo en cuenta que la Constitución lo faculta para distribuir los aportes públicos destinados al financiamiento de las campañas electorales (CP art. 265-6).

Finalmente, la ordenación del gasto en cabeza del Registrador Nacional del Estado Civil, quien integra la organización electoral (CP art. 120), se ajusta a la Constitución, como quiera

que la ley puede atribuirle competencias en materia electoral (CP arts. 266 y 152-c).

8.3 El artículo 39 del proyecto concede al Consejo Nacional Electoral una serie de funciones que se adicionan al repertorio de sus competencias. Ellas se refieren básicamente a la supervisión del cumplimiento de lo estatuido en el proyecto en relación con los partidos, movimientos y candidatos, lo que apareja la facultad para imponer sanciones pecuniarias y la posibilidad en ejercicio de la función de vigilancia de "constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia" (literal a); la facultad de citar personas para que rindan testimonios sobre el cumplimiento de las leyes electorales (literal b); la emisión de conceptos que interpreten las leyes mencionadas (literal c) y la fijación de las cuantías a que se refiere el proyecto (literal d).

La ley estatutaria puede regular funciones electorales (CP art. 152-c) y atribuir su ejercicio al Consejo Nacional Electoral (CP art. 265-12). La constitucionalidad de la norma examinada puede igualmente sustentarse, en las facultades constitucionales propias del mencionado organismo relacionadas con la vigilancia del cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, los derechos de la oposición y el desarrollo de los procesos electorales, así como en aquéllas en cuya virtud puede servir como cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia y presentar al Congreso proyectos de actos legislativos y de ley (CP art. 265-5 y 6).

No obstante, la función policiva-electoral, por su origen constitucional (CP art. 265-5), no puede ser delegada en tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, integradas por particulares o miembros de los partidos y movimientos, cuyas tareas, por lo tanto, deben circunscribirse a las de servir de órganos de observación y de apoyo a la organización electoral.

En lo que atañe a la fijación de cuantías, no se observa que se vulnere ningún precepto de la Constitución. Dichas cuantías se determinan de acuerdo con los parámetros que establece la ley. Se justifica la competencia que se atribuye al Consejo Nacional Electoral en el hecho de que la ley se encuentra en la imposibilidad de actualizar o fijar sus montos en cada uno de los diferentes eventos electorales.

8.4 Dispone el artículo 40 del proyecto que los valores señalados en la ley se reajustarán anualmente de acuerdo con el aumento del índice de precios al consumidor certificado por el Dane.

No viola el principio de legalidad, en este caso predicable de las cuantías de financiación y de las penas previstas en el proyecto, que sus montos se actualicen de la manera indicada, toda vez que ella se produce en virtud de lo que la misma ley ordena. Los ajustes periódicos que se lleven a cabo serán un mero desarrollo de la ley que ha hecho la fijación originaria y establecido el mecanismo concreto para su actualización. No sería razonable exigir que anualmente se expidiera una ley estatutaria para ajustar la cifra de las sumas a que se refieren algunas de sus normas.

9. Del control ético (Título IX)

9.1 El artículo 41 del proyecto ordena a los partidos y movimientos políticos, con o sin

personería jurídica, crear en su seno Consejos de Control Etico a fin de que colaboren permanentemente en la consolidación de la moral pública. La atribución principal del Consejo de Control Etico será la de examinar la conducta y actividad que cumplan los servidores públicos en la administración pública, en las corporaciones de elección popular o en la organización política respectiva.

La Corte debe determinar si la orden legal dirigida a la creación del Consejo de Control Etico, equivale a una exigencia en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos que, en los términos del artículo 108 de la CP, le estaría vedado imponer.

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 tornaría 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.

Por lo expuesto, la norma examinada resulta constitucional. A través de ella no se interviene de manera específica y concreta en la organización interna de los partidos y movimientos. No se formula una exigencia en relación con la organización interna existente y que ésta deba satisfacer. El Legislador, en estricto rigor, se limita a tipificar, por vía general, un órgano nuevo que debe agregarse a la estructura modélica de los partidos y movimientos. Cosa distinta – que el legislador no hace – es que luego de creado dentro de cada formación política, pueda la ley imponer u ordenar determinadas líneas de acción pues ello sí equivaldría a dictar "exigencias en relación con la organización interna".

Aquí se presenta algo similar a lo que acontece en el marco de las relaciones entre los órganos del poder público. Si bien el Congreso no puede inmiscuirse en asuntos internos de la administración (CP art. 136-1), puede, en cambio, determinar de modo general su estructura y funcionamiento (CP art. 150-7). Con otras palabras, por fuera del establecimiento del régimen y del esquema organizativo general de los partidos y movimientos políticos, no puede la ley inmiscuirse en su funcionamiento interno, formulando exigencias y pretendiendo que la organización interna responda a sus condiciones concretas, lo que no es óbice para que las autoridades sancionen a los partidos y movimientos que desatiendan las normas que integran dicho régimen.

No obstante la aparente indeterminación de la moral y de lo que pueda entenderse por un orden justo, lo cierto es que la Constitución los incorpora como elementos esenciales sobre los cuales se asienta el edificio del Estado y la vida social. En punto a la moral es significativo que pueda extinguirse el dominio sobre los bienes adquiridos "con grave deterioro de la moral social" (CP art. 34). Por su parte, el artículo 209 de la CP señala que la función administrativa – la que de por sí da cuenta de una porción no despreciable de la actividad estatal – está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, entre otros principios, en el de moralidad. Los Congresistas, de otro lado, dispone el artículo 182 de la CP, deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La vida de relación, por lo demás, no se desenvuelve al margen de la moral. Baste a este respecto reparar que, en los términos del Código Civil (CC art. 1518), para que un hecho pueda ser objeto de una declaración de voluntad debe ser física y moralmente posible. No es, pues, osado afirmar que el primado de la moral en el ámbito de la sociedad y del Estado, está íntimamente asociado al interés general sobre cuya prevalencia no cabe dudar (CP art. 1).

Los partidos y movimientos tienen entre sus funciones las de participar en la actividad de los órganos del Estado, criticar y fiscalizar a la administración y promover una sólida cultura cívica. Su posición intermedia entre la sociedad civil y el Estado, los convierte en factores insustituibles de la vida democrática. Si en el marco del Estado, el ejercicio del poder pasa por el tamiz de la moral, no se vislumbra que la actividad política de los partidos y

movimientos, que se endereza a su conquista o a su control, esté desprovisto de connotaciones morales. La vigilancia de la conducta moral de los servidores públicos, por lo tanto, integra la función propia de los partidos y movimientos de controlar el poder político que, según la Constitución, debe ser ejercido con apego a la moral. En relación con los electores y, en general con la sociedad civil, los partidos y movimientos, como instancias agregativas de los intereses generales y, al mismo tiempo, encargadas de contribuir a la formación de la conciencia cívica, pueden prestar un benéfico servicio si su comportamiento y su quehacer exaltan genuinamente la moral pública, como una de las mejores formas de imprimir eficacia al interés general, de suyo indisociable del primado de la moral y a cuyo servicio se ha colocado siempre la verdadera política. La norma examinada, que apunta a que los partidos y movimientos políticos trasciendan su situación actual y se conviertan en poderosas poleas de transmisión de los valores superiores del ordenamiento, puede quizá ser ambiciosa y osada, pero no es inexequible.

La 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.

El derecho válido incorpora un mínimo de moralidad. Las normas jurídicas hacen coercibles conductas que antes no lo eran, y que sólo recibían una sanción moral en caso de desviación o incumplimiento. Por el contrario, el Legislador puede deslegalizar o despenalizar una conducta, de forma que los actos u omisiones que eran jurídicamente exigibles, pasen a ser simples infracciones a códigos de conducta individual o social.

En la práctica, el contenido moral de las normas jurídicas, la connotación moral de la conducta pública y la existencia de juicios de valor subyacentes a toda interpretación de la ley y de los hechos, muestran la indisoluble relación que existe entre la valoración jurídica y la 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.

A nivel teórico, el debate ius-filosófico moderno, en torno a la fundamentación de la moral, se ha esforzado por superar las doctrinas esencialistas que sitúan el fundamento del discurso moral en el orden de la naturaleza, en las emociones o en la intuición.

El naturalismo, en la filosofía moral, define “lo bueno” y “lo debido” – expresiones normativas – según las características del ser humano y las propiedades de los objetos – expresiones descriptivas -. No obstante, en el pensamiento de Moore3, la tesis definicionista no es válida, en la medida en que los enunciados normativos no coinciden plenamente con las expresiones

descriptivas. Mientras que los primeros corresponden al mundo del ser y, por lo tanto, de la causalidad física, la moral es propia del mundo del deber ser. Por lo anterior, es objeto de discusión si la fundamentación de los juicios morales puede, en consecuencia, descansar sobre un cierto estado de cosas en el mundo.

El intuicionismo, por su parte, asocia la moral no con objetos empíricos sino con intelecciones puras del entendimiento. Las doctrinas intuicionistas no coinciden, empero, en punto a la identificación de las entidades reconocibles como “buenas” o “debidas”. El intuicionismo, a juicio de algunos, no logra explicar por qué las personas viven evidencias diferentes, ni aporta criterios para distinguir cuáles de ellas con válidas y cuáles no lo son. La moral, basada en la intuición del sujeto, excluye cualquier posibilidad de que sus contenidos sean comunicables, desembocando en el subjetivismo ético.

La moral, desde cierta perspectiva filosófica, tampoco hunde su fundamento en el terreno de los sentimientos o las emociones. El emotivismo rechaza la posibilidad de fundar la moral en enunciados empíricos o no empíricos. Esta doctrina considera que los juicios morales se limitan a buscar la adhesión sicológica de las personas a ciertas pautas de conducta, mediante el expediente de impactar zonas de la sensibilidad que muevan al sujeto a comportarse de determinada manera o a adoptar ciertas actitudes. La tesis del emotivismo funda la moral en la manera como se adopta un código moral por el sujeto, sin aportar criterios que permitan establecer la corrección o falsedad de dichos juicios. En este orden de ideas, el emotivismo es esencialmente una teoría escéptica de la moral. En este aspecto, la concepción de la moral defendida por el emotivismo conduce al solipsismo. Los sentimientos de la persona se convierten en el referente exclusivo de su conducta, sin que sea posible determinar la validez de las razones expuestas por una persona para defender un punto de vista moral.

El giro lingüístico de la filosofía ha permitido el desplazamiento de la pregunta por la verdad, del ámbito de la epistemología al terreno del análisis del lenguaje. La idea de la verdad como correspondencia – tesis esencialista que busca la verdad en la adecuación del pensamiento con el mundo – que caracteriza la filosofía del siglo XIX, vino a ser reemplazada en la filosofía moderna por las pretensiones de corrección, implícitas en la postulación de cualquier enunciado descriptivo o prescriptivo, según reglas que gobiernan el uso del lenguaje.

La superación de las doctrinas esencialistas en la fundamentación de lo moral – naturalismo, intuicionismo, emotivismo – es posible gracias a la concepción que sitúa la verdad en el lenguaje y no ya en el mundo externo al sujeto. Este giro de la filosofía da pie al desarrollo de diferentes teorías metaéticas, que comparten la concepción del discurso moral como una actividad guiada por reglas.

Los enunciados prescriptivos propios del discurso moral se fundan en las reglas del discurso práctico general, esto es, en el campo de las razones correctas para actuar. Las condiciones de posibilidad de cualquier discurso ético están dadas, en consecuencia, por el uso común de un lenguaje no contradictorio, que supone sinceridad del hablante en su utilización, y cuyo contenido no sólo es universalizable sino objeto de permanente debate o discusión. La relatividad de los contenidos de la moral no le resta, bajo esta perspectiva, objetividad al discurso moral. Por el contrario, la seguridad de contar con unas reglas formales que

posibilitan el acuerdo y el disenso en torno a lo moralmente aceptable mediante el uso de argumentos correctos o incorrectos, permite la objetivización de valores morales, según un contexto histórico cambiante, por parte de personas que comparten un mundo de la vida determinado.

La moral, percibida desde la filosofía del lenguaje, es comunicativa. Sobre sus contenidos es posible discutir y llegar a un consenso temporal, aunque no definitivo.

Si en el terreno de las ideas, se ha concluido que el discurso moral es posible y que acerca de sus argumentos puede llegarse a un consenso, así sea sobre sus contenidos mínimos, en el plano constitucional, es indubitable que la exigencia legal de que los partidos adopten un código y un tribunal de ética tiene, como se ha visto, pleno asidero constitucional. A las razones expuestas, se podrían agregar las siguientes.

– La actividad política se orienta a la adquisición, conservación y control del poder político y ello obliga a los agentes políticos a tomar en cuenta las consecuencias previsibles de sus propias acciones, como quiera que el manejo de dicho poder afecta a toda la comunidad e incide de manera sustancial en la vida de las personas.

– Sin embargo, no es suficiente que se asuma la responsabilidad de los actos propios. Los actores políticos, en su carácter de intermediarios entre la sociedad y el Estado, no pueden, en aras de un pragmatismo absoluto, abandonar completamente las causas, gracias a las cuales, adquieren legitimidad y posiciones en el sistema democrático. El poder en este sistema no es un fin en sí mismo, sino un medio para realizar las decisiones válidamente adoptadas por la mayoría.

– El ejercicio de la política no está ausente de conflictos morales ni repudia orientaciones de sentido teleológico. Los códigos de ética pueden introducir criterios y pautas que sirvan de marco de referencia a los miembros de los partidos y movimientos y contribuyan a cohesionarlos en torno a principios superiores, con lo que gana en calidad, seriedad, lealtad y compromiso de servicio la misma actividad política.

– La concesión de “avales” a los candidatos por parte de los partidos y movimientos políticos (CP art. 108), pone de presente que hay un factor de credibilidad y confianza pública que deben aquellos defender y propugnar. El código y el tribunal de ética persiguen otorgar a las formaciones políticas unos instrumentos que coadyuven a la conservación de su propia confianza y credibilidad, sin las cuales su propia supervivencia estaría amenazada.

– Los deberes y obligaciones que se consignan en el artículo 95 de la CP y que los partidos y movimientos deben acatar, suministran una serie de valores y principios, que proyectados a la acción política, a través de los códigos de ética, permitirán que ésta se desenvuelva, en su peculiaridad, de conformidad con la axiología constitucional. En este orden de ideas, los códigos de ética facilitan el cumplimiento de los deberes constitucionales de las formaciones políticas.

Ahora bien, dado que la ley se ocupa de determinar objetivamente la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (CP art. 124), la exequibilidad del segundo inciso del artículo analizado se debe entender condicionada a que el examen de su

conducta y actividad sólo se podrá hacer a la luz de la Constitución y del respectivo régimen legal.

9.2 El artículo 42 del proyecto señala que el Consejo de Control Etico puede recomendar a la autoridad competente del Estado la suspensión del servidor público que con su conducta irregular haya violado preceptos morales o éticos en el ejercicio de su cargo.

Si bien la recomendación del Consejo de Control Etico no tendría carácter vinculante para la autoridad a la que se dirige, la disposición es inexequible en cuanto vulnera el artículo 124 de la CP y, además, podría, en razón de su propia naturaleza y de las circunstancias concretas de su aplicación, dar lugar a la violación material del debido proceso (CP art. 29).

9.3 El artículo 43 del proyecto reza que el Consejo de Control Etico puede recomendar que se inicien las acciones previstas en la Constitución y en la ley sobre pérdida de la investidura en el servicio público.

Dado que las causales que pueden determinar la pérdida de la investidura están vinculadas al grave desacato de los deberes públicos y que la recomendación – no vinculante – se formula a quien tenga legitimación para iniciarla, no se observa violación alguna de la Constitución.

El Consejo de Control Etico podrá establecer sanciones que van desde la amonestación pública del transgresor, hasta la cancelación de la credencial de miembro, pasando por el retiro del apoyo del partido para las próximas elecciones (art. 45 del proyecto).

De acuerdo con el parágrafo del artículo 45 del proyecto, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la ley estatutaria, los partidos o movimientos políticos expedirán sus respectivos códigos de ética política. Perderán su personería jurídica si no cumplen con este requisito.

Las normas analizadas – salvo sus numerales 2 y 5 – serán declaradas exequibles. Los indicados numerales en su conjunto establecen exigencias concretas respecto de la organización interna, en los casos allí previstos y, por lo tanto, vulneran el artículo 108 de la CP.

El establecimiento de la obligación de expedir el Código de Etica y la función del Consejo de Control Etico 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 Etico, 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.

9.5 Según el artículo 46 del proyecto, el Consejo de Control Etico estará integrado por tres miembros, los cuales deberán reunir las mismas calidades que tienen los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La norma examinada viola el principio de igualdad (CP art. 13) en relación con los partidos y movimientos que no puedan integrar el Consejo de Control Etico debido a la falta de miembros que llenen las calidades requeridas.

Además, la norma resulta inexequible también por violar el artículo 108 de la CP. La forma concreta de integrar el órgano cuya creación se ordena por la ley – Consejo de Control Etico -, es un asunto que debe decidir por sí mismo cada partido y movimiento político, ya que ello hace parte de su libertad organizativa interna. La ley culmina su misión al ordenar, por vía general, la creación de un órgano que se considera indispensable para el cumplimiento de una función que debe ser cumplida por los partidos y movimientos. A partir de este momento, la forma concreta de estructurarlo, en principio, dentro de las múltiples opciones organizativas posibles, es una materia que se libra a su decisión interna.

9.6 Con el objeto de cumplir la finalidad expresada en el artículo 41 del proyecto, en el sentido de contribuir a la consolidación de la moral pública, el artículo 47 establece que los partidos y movimientos son garantes de las calidades morales de sus candidatos elegidos a cargos de elección popular desde la inscripción hasta que termine su período.

En armonía con lo estatuido en el artículo 9 del proyecto y en el artículo 108, inc 3 de la CP se dispone una consecuencia del derecho de postulación de candidatos que se reconoce a los partidos y movimientos políticos. La responsabilidad política que contraen los elegidos ante sus electores se extiende también, por virtud de esta norma, a los partidos y movimientos que los hubieren patrocinado. Se estimula, de este modo, la correcta selección de candidatos por parte de las formaciones políticas, lo que sin duda repercute positivamente en el correcto desempeño de esa función esencial que ellas cumplen. Si un partido o movimiento postula a un candidato, el electorado debería estar seguro de que sus calidades intelectuales y morales fueron objeto de atenta consideración en el respectivo proceso interno de selección.

9.7 El artículo 48 del proyecto, que se ocupa del veedor de los partidos y movimientos, es exequible en cuanto se limita a establecer la creación de un órgano a través del cual los partidos y movimientos deben cumplir una responsabilidad tan cara a la democracia como es la de que los elegidos, luego del acto electoral, no les den la espalda a los electores. Del efectivo cumplimiento de la responsabilidad política depende la confianza que el pueblo dispense a los partidos y movimientos. La función mediatizadora que éstos realizan, indispensable para mantener y profundizar la vida democrática, se desvirtúa si los elegidos abdican de sus responsabilidades políticas y cesan materialmente de ser el instrumento a través del cual el pueblo y la sociedad civil accede al ejercicio del poder público.

9.8 El artículo 49 del proyecto establece que aquellos partidos o movimientos que reciben

aportes del Estado deberán crear un sistema de auditoría interna a su cargo. El auditor será responsable del manejo ilegal o fraudulento que se haga de tales recursos cuando no informe al Consejo Nacional Electoral de las irregularidades cometidas, todo ello sin perjuicio de sanciones establecidas en otras disposiciones.

En relación con la auditoría externa, el proyecto establece que esta será contratada por la Registraduría Nacional del Estado Civil. El costo de este control será financiado por los beneficiarios de los aportes estatales en proporción al monto de lo recibido.

Los dos sistemas de auditoria que prevé la norma se enderezan a vigilar y garantizar la correcta utilización de los recursos públicos que se canalizan por el Estado a la financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y al desarrollo de las campañas electorales.

En relación con los partidos y movimientos, la norma no configura una suerte de exigencia a la organización interna de los partidos y movimientos de las del tipo que la Constitución prohibe (CP art. 108). Se trata de una previsión genérica del Legislador, orientada a la conformación de un órgano que resulta indispensable para asegurar la transparencia del proceso de asignación y uso de los fondos públicos. Por su parte, la auditoria externa – la que debe entenderse sin perjuicio del control fiscal que le compete ejercer a la Contraloría General de la República (CP art. 267) -, refuerza el escrutinio llevado a cabo por la auditoria interna y contribuye a fiscalizar el uso dado a los recursos aportados por el Estado.

9.9 Finalmente, el artículo 53 consagra la posibilidad de que los partidos políticos se afilien o integren a otros de carácter internacional, siempre y cuando exista armonía entre sus contenidos ideológicos y los métodos para acceder al poder.

La facultad que la norma reconoce a los partidos y movimientos políticos, responde a la necesidad y conveniencia de que en este ámbito, como en otros de la vida nacional, se establezcan vínculos con organismos internacionales, lo que en todo caso queda librado a su voluntad. Empero, la limitación que la norma introduce es inconstitucional, si se tiene presente que los partidos y movimientos, por sí mismos, a través de sus órganos internos, tienen plena autonomía para decidir la compatibilidad de sus principios ideológicos y métodos para conquistar el poder con aquéllos propios de los partidos de carácter internacional. La violación de la libertad organizativa interna de los partidos (CP art. 108), por parte de la ley, conducirá a esta Corte a declarar la inexequibilidad de esta parte del precepto.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, el texto del proyecto de ley revisado quedará así:

PROYECTO DE LEY No. 11 de 1992-CAMARA Y

No. 348 de 1993-SENADO.

“Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”

TITULO I

Disposiciones Generales

ARTICULO 1. Derecho a constituir partidos y movimientos. Todos los colombianos tienen derecho a constituir partidos y movimientos políticos, a organizarlos y a desarrollarlos, a afiliarse y retirarse de ellos libremente y a difundir sus ideas y programas.

Las organizaciones sociales tienen derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

ARTICULO 2. Definición. Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.

Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.

Los partidos y movimientos políticos constituidos con el lleno de todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica.

TITULO II

Personería jurídica, denominación,

símbolos y colores de los partidos

y movimientos

ARTICULO 3. Reconocimiento de personería jurídica. El Consejo Nacional Electoral reconocerá y otorgará personería jurídica a los partidos y movimientos políticos previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud presentada por sus directivas;

2. Copia de los estatutos;

3. Probar su existencia con no menos de cincuenta mil firmas o con la obtención en la elección anterior, de por lo menos la misma cantidad de votos o de representación en el Congreso de la República; y

4. Presentar un documento que contenga la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones que lo identifiquen.

Para efectos de este artículo no podrán sumarse los votos obtenidos en circunscripción nacional con los obtenidos en circunscripciones territoriales o especiales, ni los de éstas con los de aquéllas.

El Consejo Nacional Electoral no demorará más de treinta (30) días hábiles en estudiar una solicitud de obtención de personería jurídica.

ARTICULO 4. Pérdida de la personería jurídica. Los partidos y movimientos políticos perderán su personería jurídica cuando se encuentren incursos en una de las siguientes causas:

1.- Cuando en una elección no obtengan a través de sus candidatos por lo menos 50.000 votos o no alcancen, o mantengan, representación en el Congreso, conforme al artículo anterior;

2.- Cuando, de acuerdo con sus estatutos, proceda su disolución; y

3.- Cuando el Consejo Nacional Electoral así lo declare, en los casos previstos por la presente ley.

ARTICULO 5. Denominación, símbolos. Los partidos y los movimientos políticos son propietarios de su nombre y del símbolo que hayan registrado en el Consejo Nacional Electoral.

Estos no podrán ser usados por ningún otro partido u organización política reconocida o no. La denominación de un partido o movimiento deberá distinguirse claramente de la de cualquier otro ya existente.

El nombre del partido o movimiento no podrá en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la patria o con emblemas estatales.

En las campañas electorales y en las demás actividades del partido o movimiento sólo se podrá usar la denominación estatutaria o su abreviatura o sigla, las denominaciones suplementarias deberán ser autorizadas por el órgano del mismo que señalen los estatutos.

Los organismos que se escindan del partido o movimiento perderán el derecho a utilizar total o parcialmente la denominación y el símbolo registrados y las sedes correspondientes.

ARTICULO 6. Principios de organización y funcionamiento. Los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente. Sin embargo, en el desarrollo de su actividad están obligados a cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz, en los términos del artículo 95 de la Constitución Política.

En las regiones, los partidos o movimientos políticos gozarán también de libertad y autonomía para su organización y podrán pertenecer al partido o movimiento que a bien tengan nacionalmente.

ARTICULO 7. Obligatoriedad de los estatutos. La organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos. Cualquier ciudadano, dentro de los veinte días siguientes a la adopción de la respectiva decisión, podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo Nacional Electoral, o las decisiones de las autoridades de los partidos y movimientos tomadas contraviniendo las mismas normas.

Los partidos y movimientos inscribirán ante el Consejo Nacional Electoral los nombres de las personas que, de acuerdo con sus estatutos, hayan sido 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 aún 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 ante él.

ARTICULO 8. Sanciones. Cuando las actividades de un partido o de un movimiento sean manifiestamente contrarias a los principios de organización y funcionamiento señalados en el artículo 6 de la presente ley, el Consejo Nacional Electoral podrá ordenar que se le prive de la financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación del Estado, además de la cancelación de su personería jurídica si la tienen.

TITULO III

De los Candidatos y las directivas

ARTICULO 9. Designación y postulación de candidatos. Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.

La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato.

Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Estos candidatos deberán presentar para su inscripción el número de firmas al que se refiere el inciso anterior.

ARTICULO 10. Consultas internas. La organización electoral colaborará en la realización de consultas internas de los partidos y movimientos con personería jurídica que lo soliciten a través de sus respectivas autoridades estatutarias. Estas consultas podrán efectuarse en los

niveles nacional, departamental, distrital y municipal.

Tal colaboración se prestará mediante el suministro de tarjetas electorales y cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, la recolección de los votos y la realización del escrutinio, para tal efecto, el Estado financiará el costo correspondiente. La organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes, instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos.

La realización de la consulta, podrá coincidir con la elección inmediatamente anterior.

Para las consultas se utilizará una urna separada y los jurados de votación sólo suministrarán la tarjeta electoral a quienes la soliciten.

Los gastos que generen las actividades aquí previstas serán de cargo de la organización electoral.

En cada período constitucional de tres o cuatro años, el Consejo Nacional Electoral, por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, señalará una sola fecha, distinta a las elecciones ordinarias, en la que se efectuarán a cargo del Estado, las consultas populares que los partidos y movimientos políticos soliciten para escoger sus candidatos a la Presidencia de la República, las Gobernaciones y Alcaldías.

El resultado de la consulta será obligatorio en la medida en que el partido o movimiento que la solicite así lo decida.

Los candidatos presidenciales de los partidos que se acojan al procedimiento de la consulta, serán escogidos el mismo día por el mismo mecanismo.

Los partidos cuya lista de carnetizados exceda el 50% de la última votación obtenida por el partido dentro de la respectiva circunscripción, podrán pedir que en la consulta sólo participen sus afiliados. Son afiliados aquellos ciudadanos que voluntariamente inscriben su nombre ante la organización del partido como miembros de dichas agrupaciones políticas.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará en cada caso todo lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos.

ARTICULO 11. Escogencia democrática de las directivas. La organización electoral colaborará, igualmente, en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando esta se realice con la participación directa de sus afiliados. La colaboración se prestará en los términos previstos en el artículo anterior.

TITULO IV

De la financiación estatal y privada

ARTICULO 12. Financiación de los partidos. El Estado financiará el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso, mediante la creación de un fondo que se constituirá anualmente con un aporte de

ciento cincuenta pesos ($150), por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional. Al fondo se incorporará también el producto de las multas a que se refiere la presente ley.

En ningún caso este fondo será inferior a dos mil cuatrocientos ($2.400) millones de pesos.

El Consejo Nacional Electoral distribuirá los dineros de dicho fondo de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Una suma básica fija equivalente al 10% del fondo distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos;

b) El 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;

c) El 10%

d) El 30% para contribuir a las actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos

PARAGRAFO 1º. Las sumas previstas en los literales a), b), serán de libre destinación e inversión en actividades propias de los partidos y movimientos políticos.

PARAGRAFO 2º. El Consejo Nacional Electoral reglamentará anualmente la forma de distribución del porcentaje señalado en el literal d) de este artículo, de manera que consulte el número de votos obtenidos en la elección anterior para la Cámara de Representantes.

PARAGRAFO 3º. Los partidos y movimientos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos.

ARTICULO 13. Financiación de las campañas. El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos de conformidad con las siguientes reglas:

a) En las campañas para Presidente, se repondrán los gastos a razón de cuatrocientos pesos ($400), por la primera vuelta y doscientos pesos ($200) por la segunda vuelta, por cada voto válido depositado por el candidato o candidatos inscritos. No tendrán derecho a la reposición de los gastos cuando su candidato hubiere obtenido menos del cinco por ciento (5%) de los votos válidos en la elección;

b) En las campañas para Congreso de la República, se repondrán los gastos a razón de cuatrocientos pesos ($400), por cada voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos inscritos;

d) Los municipios y distritos contribuirán a la financiación de la elección de las Juntas Administradoras Locales, su monto será determinado por el respectivo Concejo Municipal.

No tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando su lista hubiere obtenido menos de la

tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.

En el caso de las Alcaldías y Gobernaciones, no tendrá derecho a reposición de gastos el candidato que hubiere obtenido menos del 5% de los votos válidos en la elección.

La reposición de gastos de campañas sólo podrá hacerse a través de los partidos, movimientos u organizaciones adscritas, y a los grupos o movimientos sociales, según el caso, excepto cuando se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica que el designe.

Los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en sus estatutos.

Los partidos y movimientos que concurran a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos.

ARTICULO 14. Aportes de particulares. Los partidos, movimientos políticos y candidatos, al igual que las organizaciones adscritas a grupos sociales que postulen candidatos, podrán recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas.

Ningún candidato a cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña suma que sobrepase la que fije el Consejo Nacional Electoral, bien sea de su propio peculio, del de su familia o de contribuciones de particulares. El Consejo Nacional Electoral fijará esta suma seis (6) meses antes de la elección. Si no lo hiciere, los Consejeros incurrirán en causal de mala conducta.

Las normas a que se refiere este artículo serán fijadas teniendo en cuenta los costos de las campañas, el censo electoral de las circunscripciones y la apropiación que el Estado haga para reponer parcialmente los gastos efectuados durante ellas.

El candidato que infrinja esta disposición no podrá recibir dineros provenientes de fondos estatales, sin perjuicio de las multas a que hubiere lugar de acuerdo con el literal a) del artículo 39 de la presente ley.

ARTICULO 15. Entrega de las contribuciones. Las contribuciones particulares a un candidato determinado deberán ser entregadas al candidato mismo, o a la organización que lo represente, o al partido o al movimiento al cual pertenezca.

ARTICULO 16. Donaciones de las personas jurídicas. Toda donación que una persona jurídica realice a favor de una campaña electoral, deberá contar con autorización expresa de la mitad más uno de los miembros de la junta directiva o de la asamblea general de accionistas o junta de socios, según el caso. De ello se dejará constancia en el acta respectiva.

ARTICULO 17. Líneas especiales de crédito. La Junta Directiva del Banco de la República ordenará a los bancos abrir líneas especiales de crédito, cuando menos tres (3) meses antes de las elecciones, con el fin de otorgar créditos a los partidos y movimientos políticos que

participen en la campaña, garantizados preferencialmente con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley.

PARAGRAFO. La reposición de los gastos electorales por parte del Estado deberá efectuarse dentro del mes siguiente a la respectiva elección.

En caso de no efectuarse la reposición de los gastos electorales por parte del Estado, en el mes siguiente a la respectiva elección, el Estado reconocerá el valor de los intereses previamente acordados con el Banco.

TITULO V

Publicidad y rendición de cuentas

ARTICULO 18. Informes públicos. Los partidos, movimientos y las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales a los que alude esta ley y las personas jurídicas que los apoyen deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre:

a) Los ingresos y egresos anuales del partido o del movimiento antes del 31 de enero de cada año;

b) La destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados; y

c) Los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas. Este balance deberá ser presentado a más tardar un (1) mes después del correspondiente debate electoral.

PARAGRAFO. Todos estos informes serán publicados en un diario de amplia circulación nacional, después de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral.

ARTICULO 19. Candidatos independientes. Los candidatos independientes deberán presentar el balance en la oportunidad señalada en el literal c) del artículo anterior.

a) Contribución de los miembros;

b) Donaciones;

c) Rendimientos de las inversiones;

d) Rendimientos netos de actos públicos, de la distribución de folletos, insignias, publicaciones y cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento;

e) Créditos;

f) Ayudas en especie valoradas a su precio comercial; y

g) Dineros públicos.

PARAGRAFO. A los informes se anexará una lista de donaciones y créditos, en la cual deberá relacionarse, con indicación del importe en cada caso y del nombre de la persona, las

donaciones y los créditos que superen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.

Los partidos y movimientos deberán llevar una lista de las donaciones y créditos con la dirección y el teléfono de las personas correspondientes, la cual sólo podrá ser revisada por el Consejo Nacional Electoral para verificar el cumplimiento de las normas establecidas en la presente ley.

ARTICULO 21. Clases de gastos. En las rendiciones de cuentas se consignarán por lo menos las siguientes clases de gastos:

a) Gastos de administración;

b) Gastos de oficina y adquisiciones;

c) Inversiones en material para el trabajo público del partido o del movimiento, incluyendo publicaciones;

d) Actos públicos;

e) Servicio de transporte;

f) Gastos de capacitación e investigación política;

g) Gastos judiciales y de rendición de cuentas;

h) Gastos de propaganda política;

i) Cancelación de créditos; y

j) Aquellos otros gastos que sobrepasen la suma que fije el Consejo nacional Electoral.

TITULO VI

De la publicidad, la propaganda

y las encuestas políticas

ARTICULO 22. Utilización de los medios de comunicación. Los partidos, movimientos y candidatos a cargos de elección popular podrán hacer divulgación política y propaganda electoral por los medios de comunicación, en los términos de la presente ley.

ARTICULO 23. Divulgación política. Entiéndese por divulgación política la que con carácter institucional realicen los partidos, movimientos, con el fin de difundir y promover los principios, programas y realizaciones de los partidos y movimientos, así como sus políticas frente a los diversos asuntos de interés nacional. Mediante este tipo de publicidad no se podrá buscar apoyo electoral para los partidos o movimientos. La divulgación así definida podrá realizarse en cualquier tiempo.

ARTICULO 24. Propaganda electoral. Entiéndese por propaganda electoral la que realicen los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos de elección popular y las

personas que los apoyen, con el fin de obtener apoyo electoral.

Esta clase de propaganda electoral únicamente podrá realizarse durante los tres (3) meses anteriores a la fecha de las elecciones.

ARTICULO 25. Acceso a los medios de comunicación social del Estado. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tendrán derecho a acceder gratuitamente a los medios de comunicación social del Estado de la siguiente manera:

1. En forma permanente, para programas institucionales de divulgación política;

2. Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial para que sus candidatos expongan sus tesis y programas.

Si resultare necesaria la segunda vuelta, de acuerdo con el artículo 190 C.P., se les otorgará espacios a los candidatos con la misma finalidad. Por petición conjunta de los candidatos tendrán derecho a realizar dos debates de 60 minutos cada uno con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición; y

3. Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección de Congreso de la República, para realizar propaganda electoral en favor de sus candidatos.

El Consejo Nacional Electoral, previo concepto del Consejo Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, establecerá el número y duración de los espacios indicados atrás y reglamentará la utilización de los mismos, en forma que se garantice el respeto a las instituciones y a la honra de las personas.

Para la distribución del 60% de los espacios a que se refiere el numeral 1º de este artículo se tendrá en cuenta la representación que tengan los partidos o movimientos en la Cámara de Representantes.

El pago por la utilización de los espacios se hará con cargo al Presupuesto General de la Nación, para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias, las cuales formarán parte del Fondo de que trata el artículo 12 de esta ley.

PARAGRAFO. Los candidatos debidamente inscritos por partidos o movimientos sin personería jurídica, por movimientos sociales o por grupos significativos de ciudadanos tendrán derecho a los espacios de que trata el numeral 2 de este artículo.

ARTICULO 26. Propaganda electoral contratada. Los concesionarios de los espacios de televisión podrán contratar propaganda electoral dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial, con los partidos, movimientos o candidatos independientes.

El Consejo Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces determinará el tiempo y los espacios en los cuales los concesionarios pueden emitir dicha propaganda, para la campaña presidencial exclusivamente.

ARTICULO 27. Garantías en la información. Los concesionarios de los noticieros y los espacios de opinión en televisión, durante la campaña electoral, deberán garantizar el pluralismo, el

equilibrio informativo y la imparcialidad.

Los concesionarios de espacios distintos a los mencionados no podrán, en ningún caso, presentar candidatos a cargos de elección popular durante la época de la campaña.

ARTICULO 28. Uso de servicio de la radio privada y los periódicos. Los concesionarios para la prestación de servicio de radiodifusión sonora y los periódicos que acepten publicidad política pagada, la harán en condiciones de igualdad a todos los partidos, movimientos y candidatos que lo soliciten.

Los concesionarios de las frecuencias de radio durante los sesenta (60) días anteriores al correspondiente debate electoral, están en la obligación de pasar propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la comercial que rija en los seis (6) meses anteriores a la fecha del mismo debate.

De la publicidad gratuita, total o parcialmente, debe quedar constancia escrita y se tendrá como donación al respectivo partido, movimiento o candidato, para lo cual se estimará su valor con base en las tarifas cobradas a otros partidos o personas.

Estas disposiciones regirán igualmente para los concesionarios privados de espacios de televisión y, en general, para todas las modalidades de televisión legalmente autorizadas en el país.

PARAGRAFO. El Consejo Nacional Electoral señalará el número de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias que pueda tener en cada elección el respectivo partido o individualmente cada candidato a las corporaciones públicas.

ARTICULO 29. Propaganda en espacios públicos. Corresponde a los Alcaldes y los Registradores Municipales regular la forma, característica, lugares y condiciones para la fijación de carteles, pasacalles, afiches y vallas destinadas a difundir propaganda electoral, a fin de garantizar el acceso equitativo de los partidos y movimientos, agrupaciones y candidatos a la utilización de estos medios, en armonía con el derecho de la comunidad a disfrutar del uso del espacio público y a la preservación de la estética. También podrán, con los mismos fines, limitar el número de vallas, afiches y elementos publicitarios destinados a difundir propaganda electoral.

Los Alcaldes señalarán los sitios públicos autorizados para fijar esta clase de propaganda, previa consulta con un comité integrado por representantes de los diferentes partidos, movimientos o grupos políticos que participen en la elección a fin de asegurar una equitativa distribución.

Los partidos, movimientos o grupos políticos, no podrán utilizar bienes privados para desplegar este tipo de propaganda sin autorización del dueño.

El Alcalde como primera autoridad de policía podrá exigir a los representantes de los partidos, movimientos y candidatos que hubieren realizado propaganda en espacios públicos no autorizados, que los restablezcan al estado en que se encontraban antes del uso indebido. Igualmente podrá exigir que se garantice plenamente el cumplimiento de esta obligación antes de conceder las respectivas autorizaciones.

ARTICULO 30. De la propaganda y de las encuestas. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas concretas que se formularon, los candidatos por quienes se indagó, el área y la fecha o período de tiempo en que se realizó y el margen de error calculado.

El día de las elecciones, los medios de comunicación no podrán divulgar proyecciones con fundamento en los datos recibidos, ni difundir resultados de encuestas sobre la forma como las personas decidieron su voto o con base en las declaraciones tomadas a los electores sobre la forma como piensan votar o han votado el día de las elecciones.

El Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen profesionalmente esta actividad, cuando se trate exclusivamente de encuestas sobre partidos, movimientos, candidatos o grado de apoyo a los mismos, para que las preguntas al público no sean formuladas de tal forma que induzcan una respuesta determinada.

PARAGRAFO. La infracción a las disposiciones de este artículo, será sancionada por el Consejo Nacional Electoral, con multa de 25 a 40 salarios mínimos mensuales o con la suspensión o prohibición del ejercicio de estas actividades.

ARTICULO 31. Franquicia postal. Los partidos o movimientos políticos con personería jurídica gozarán de franquicia postal durante los seis meses que precedan a cualquier elección popular, para enviar por los correos nacionales impresos hasta de cincuenta (50) gramos cada uno, en número igual al que para cada debate señale el Gobierno Nacional. La Nación a través del Ministerio de Hacienda reconocerá a la Administración Postal Nacional el costo en que ésta incurra por razón de la franquicia así dispuesta, por lo tanto deberá efectuar las apropiaciones presupuestales correspondientes para atender debida y oportunamente el pago.

TITULO VII

Disposiciones Generales

ARTICULO 32. Definición. La oposición es un derecho de los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno, para ejercer libremente la función crítica frente a este y plantear y desarrollar alternativas políticas. El derecho de oposición reglamentado en esta ley tiene vigencia tanto frente al Gobierno Nacional, como frente a las administraciones departamentales, distritales y municipales.

ARTICULO 33. Acceso de la oposición a la información y documentación oficiales. Salvo asuntos sometidos a reserva legal o constitucional, los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno tendrán derecho a que se les facilite, en forma preferencial y con celeridad, la información y documentación oficiales dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud.

El funcionario oficial que omita el cumplimiento de los dispuesto en este artículo, incurrirá en

casual de mala conducta.

ARTICULO 34. Acceso de la oposición a los medios de comunicación del Estado. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno, tendrán derecho al uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la proporción de curules obtenidas en las lecciones para Congreso inmediatamente anteriores y de conformidad con lo establecido en la presente ley.

ARTICULO 35. Réplica. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno tendrán derecho de réplica en los medios de comunicación del Estado, frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por el Presidente de la República, los ministros o los Jefes de los Departamentos Administrativos cuando haya sido con utilización de los mismos medios.

En tales casos, el partido o movimiento interesado en ejercer este derecho, podrá responder en forma oportuna, y con tiempo, medio y espacio por lo menos iguales al que suscitó su ejercicio, y en todo caso que garanticen una amplia difusión.

En el caso de las administraciones territoriales, procederá el derecho de réplica frente a similares tergiversaciones o ataques proferidos por el Jefe de la respectiva administración, los Secretarios de Despacho y los Directores o gerentes de las respectivas entidades descentralizadas.

ARTICULO 36. Participación de la oposición en los organismos electorales. Dos puestos en el Consejo Nacional Electoral serán reservados para los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno y cuyas votaciones sean las mayores pero no alcancen para obtener posición por derecho propio en este organismo. Los partidos y movimientos que así obtuvieren puesto en el Consejo Nacional Electoral, lo mantendrán en tanto no tengan representación en el Gobierno. De lo contrario, el puesto será ocupado por el partido o movimiento que le siga en votos y que carezca de participación en el Gobierno.

TITULO VIII

De la vigilancia, control y

administración

ARTICULO 37. Informe de labores. El Consejo Nacional Electoral presentará anualmente al Congreso de la República un informe de labores.

ARTICULO 38. Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales. Créase el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, sin personería jurídica, como sistema especial de cuentas adscrito al Consejo Nacional Electoral.

El patrimonio del fondo estará integrado con los recursos que asigne el Estado para la financiación de los partidos, de los movimientos o de las campañas electorales, y por las demás sumas previstas en la presente ley.

La administración del fondo será competencia del Consejo Nacional Electoral y la ordenación

del gasto corresponderá al Registrador Nacional del Estado Civil.

ARTICULO 39. Funciones del Consejo Nacional Electoral. El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes funciones, además de las que le confiere la Constitución, el Código Electoral y la legislación vigente:

a) Adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas cuyo valor no será inferior a dos millones de pesos ($2.000.000), ni superior a veinte millones de pesos ($20.000.000), según la gravedad de la falta cometida. Las violaciones atribuibles a otras personas serán sancionadas con multas aplicables dentro de los límites aquí establecidos. Para la imposición de estas sanciones, el Consejo formulará cargos y el inculpado dispondrá de un plazo de quince (15) días para responderlos.

En ejercicio de la función de vigilancia atribuida por esta ley, el Consejo Nacional Electoral podrá constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados e inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras;

b) Citar personas para que rindan testimonio y presenten informes relacionados con el cumplimiento o ejecución de las leyes mencionadas;

c) Emitir conceptos interpretando las disposiciones legales mencionadas; y

d) Fijar las cuantías a que se refiere esta ley.

ARTICULO 40. Reajustes. Los valores señalados en pesos en la presente ley se reajustarán anualmente de acuerdo con el aumento del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

TITULO IX

Del control ético

Dichos Consejos tendrán como atribución esencial examinar al interior del respectivo partido o movimiento político la conducta y la actividad que cumplan aquellos servidores públicos que desempeñen funciones en la administración pública, en las corporaciones de elección o dentro de la organización política respectiva.

ARTICULO 42. Declarado INEXEQUIBLE.

ARTICULO 43. Otras recomendaciones. El Consejo de Control Etico, asimismo, podrá recomendar que se inicien las acciones previstas en la Constitución y en la ley sobre pérdida de la investidura en el servicio público.

ARTICULO 44. Etica político-partidista. Corresponde a los Consejos de Control Etico de los

partidos y movimientos, pronunciarse sobre la actividad de los miembros o afiliados en relación con el partido o movimiento político al que pertenezcan además de lo contemplado en el código de ética, en los siguientes casos:

1) Cuando el miembro afiliado infrinja las normas éticas establecidas por el partido o movimiento político.

2) Declarado inexequible.

3) Cuando el miembro o afiliado incurra en hechos que atenten contra la buena fe o los intereses generales de la comunidad o la sociedad.

Igual situación se predicará respecto de quien atente contra el patrimonio o los intereses del partido o movimiento o los intereses del Estado y especialmente por irregularidades contra el tesoro público.

4) Cuando la conducta del miembro o afiliado no corresponda a las reglas de la moral, la honestidad y el decoro público según las definiciones que para el efecto realice el código de ética del partido o movimiento político.

5) Declarado inexequible.

PARAGRAFO TRANSITORIO. Dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley, los partidos o movimientos políticos expedirán sus respectivos códigos de ética política, en caso de no expedirlos perderán su personería jurídica.

ARTICULO 45. Sanciones. De acuerdo con la gravedad de la falta y de los perjuicios que se deriven para el partido o movimiento político, el Consejo de Control Etico, en los casos señalados en el artículo anterior, podrá amonestar públicamente al transgresor; cancelar su credencial de miembro del partido o abstenerse de avalar su candidatura a cargos de elección popular y en los de la administración pública, cuando la provisión del cargo se haga teniendo en cuenta la filiación política.

ARTICULO 46. Declarado INEXEQUIBLE.

ARTICULO 47. Responsabilidad de los partidos y movimientos políticos. Los partidos y movimientos políticos, los movimientos y organizaciones sociales, son garantes de las calidades morales de sus candidatos elegidos a cargos de elección popular desde la inscripción hasta que termine su período.

ARTICULO 48. Veedor. Los partidos y movimientos políticos designarán un veedor que tendrá como función primordial, propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones del elegido.

Sus informes al partido o movimiento serán elemento de evaluación obligatoria para la expedición de los avales que la organización política otorgue.

ARTICULO 49. Auditoría interna y externa. Los partidos, movimientos o candidatos, que reciban aportes del Estado para financiar su sostenimiento o sus campañas electorales,

deberán crear y acreditar la existencia de un sistema de auditoría interna, a su cargo. Sin perjuicio de las sanciones establecidas en otras disposiciones legales, el auditor interno será solidariamente responsable del manejo ilegal o fraudulento que se haga de dichos recursos, cuando no informe al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades cometidas.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, contratará, de acuerdo con las normas vigentes, un sistema de auditoría externa que vigile el uso dado por los partidos, movimientos o candidatos a los recursos aportados por el Estado para financiar sus gastos de sostenimiento y sus campañas electorales. El costo de tal auditoría será sufragado por los beneficiarios de los aportes estatales en proporción al monto de lo recibido.

ARTICULO 50. Derechos de la oposición a nivel territorial. Las fuerzas políticas que ejerzan la oposición en el orden territorial tendrán los mismos derechos y deberes de quienes la ejercen a nivel nacional.

ARTICULO 51. Audiencias públicas. En el trámite de todo proyecto de ley cuyo tema sea el de la participación política en todas su formas o el de la organización electoral, será escuchado el concepto de las fuerzas de oposición, para lo cual se realizarán audiencias públicas hasta por ocho días.

ARTICULO 52. Declarado INEXEQUIBLE.

ARTICULO 53. Afiliación internacional. Los partidos políticos pueden afiliarse o integrarse con otros de carácter internacional.

ARTICULO 54. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

V. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLE por el aspecto formal el Proyecto de Ley Estatutaria “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”, el cual está radicado bajo los números 348 de 1993 del Senado de la República y 11 de 1992 de la Cámara de Representantes.

SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 2, 4, 6, 7, 8 , 9, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 45, 47, 48, 51 y 54 del proyecto.

TERCERO: Se declaran INEXEQUIBLES los artículos 42, 46 y 52.

CUARTO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 3º, salvo la expresión democráticas del numeral 4º, la que se declara INEXEQUIBLE.

QUINTO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 5º, salvo las expresiones “y colores” y “color” del inciso primero, la frase “…incluir denominaciones de personas, ser expresivo de antagonismos hacia naciones extranjeras, personas, instituciones u organizaciones políticas, ni….” del inciso tercero, así como el inciso final que se declaran INEXEQUIBLES.

SEXTO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 10º, salvo la frase “…las consultas nacionales que se propicien durante ese año, en desarrollo de los mecanismos de participación previstos en los artículos 103 y 104 de la Constitución Política, así como…” del inciso sexto que se declara INEXEQUIBLE. El inciso séptimo del artículo 10º es EXEQUIBLE bajo el entendimiento de que el resultado de la consulta será obligatorio si en la respectiva convocatoria no se precisa lo contrario. El último inciso del artículo 10º es EXEQUIBLE bajo el entendimiento de que la reglamentación se realice dentro del marco de la ley estatutaria y se circunscriba a los aspectos técnicos de las consultas internas de los partidos.

SEPTIMO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 12 salvo los siguientes apartes que se declaran INEXEQUIBLES: en el literal c) el aparte que dice “…para las organizaciones femeninas, juveniles, indígenas, de negritudes, y de discapacitados físicos, sindicatos y organizaciones dentro de sus partidos y movimientos…”; el literal d) en la parte que dice “restante”, “siguientes” y “así:” y los numerales 1 a 9; la referencia al c) y la segunda frase del parágrafo 1º que reza: “…Estos deberán destinar una proporción no inferior al 70% de dichas sumas para mantener en funcionamiento sus estructuras regionales y locales…”; la frase “…e indicará la forma como los partidos y movimientos deberán acreditar el cumplimiento de las actividades allí previstas y del número de afiliados activos…” del parágrafo 2º. El parágrafo 3º es EXEQUIBLE en cuanto se refiera al componente de los presupuestos que tenga su origen en fondos públicos.

OCTAVO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 15, salvo la última frase: “…Tratándose de candidatos independientes, la donación le será entregada a la persona jurídica que lo esté apoyando, con expresa indicación del nombre del candidato beneficiario…”, que se declara INEXEQUIBLE.

NOVENO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 23, salvo las siguientes expresiones que son INEXEQUIBLES: “…y candidatos…” de la primera frase; “… para los candidatos, ni utilizar imágenes, símbolos o sonidos propios de las campañas que adelanten aspirantes a cargos de elección popular…” de la segunda frase.

DECIMO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 24, salvo la expresión “jurídicas” del inciso primero y el inciso segundo, que se declaran INEXEQUIBLES.

DECIMO PRIMERO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 30, salvo el inciso 2º, respecto del cual debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-488 del 28 de octubre de 1993 proferida por la Corte Constitucional.

DECIMO SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 41, bajo el entendimiento de que el examen de la conducta y la actividad de un servidor público, sólo debe fundamentarse en las causales previstas en la Constitución y las leyes.

DECIMO TERCERO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 44, salvo los numerales 2 y 5 que se

declaran INEXEQUIBLES.

DECIMO CUARTO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 49, sin perjuicio del control fiscal que le compete ejercer a la Contraloría General de la República.

DECIMO QUINTO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 50, salvo las expresiones "...las corporaciones públicas ..." que se declaran INEXEQUIBLES.

DECIMO SEXTO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 53, salvo la frase "…siempre y cuando haya armonía entre sus principios ideológicos y métodos para conquistar el poder político…" que se declara INEXEQUIBLE.

DECIMO SEPTIMO: REMITIR al Señor Presidente de la República el texto del proyecto de ley y la sentencia, para efectos del correspondiente trámite constitucional.

DECIMO OCTAVO: ENVIAR copia de esta sentencia a los Presidentes del Senado y Cámara de Representantes para su conocimiento.

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE E INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia No. C-089/94

DERECHO A CONSTITUIR PARTIDOS POLITICOS-Titularidad/DERECHOS POLITICOS/INTERPRETACION CONSTITUCIONAL (Salvamento de voto)

Ha entendido la Corporación que cuando el artículo 1º del proyecto de ley estatutaria expresa que del indicado derecho son titulares "todos los colombianos", ésta referencia únicamente cobija a los ciudadanos, es decir, a los nacionales mayores de 18 años. Discrepamos de ese criterio, por cuanto estimamos que con tal interpretación se ha desconocido de manera abierta el artículo 107 de la Constitución Política, a cuyo tenor "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". Esta norma no puede entenderse derogada ni modificada por el artículo 40 de la Constitución, según el cual "todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político", no solamente por ser posterior, sino porque está destinada específica y directamente a fijar el alcance del derecho en relación con los partidos y los movimientos políticos, que es precisamente el objeto del artículo 1º del proyecto analizado. Aunque pudiese pensarse que el artículo 40 y el 107 de la Constitución dan lugar a dos interpretaciones contrarias -no lo creemos así, pues repetimos que la segunda norma enunciada está específicamente referida al tema de los partidos y movimientos políticos en tanto que la primera no cubre el mismo ámbito-, tratándose de derechos fundamentales debe preferirse aquella interpretación que los consagra con mayor amplitud, máxime si estamos, como en el presente caso, ante el ejercicio de derechos relativos a la libertad política.

De ninguna norma constitucional se deduce que sea condición indispensable para constituír tales partidos y movimientos, y menos para afiliarse a ellos o retirarse, la de ser ciudadano en ejercicio, pues este requisito se halla expresamente referido por la Carta al ejercicio del derecho de sufragio, al de ser elegido y al de desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Se trata de ámbitos jurídicos diferentes, no sólo en el caso del artículo 99 sino en el del 40, ambos considerados frente al 107 de la Carta.

-Sala Plena-

Ref:. Expediente PE-004

Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

Los suscritos magistrados expresamos nuestra respetuosa disidencia respecto al parecer de la mayoría, en cuanto al ámbito personal del derecho constitucional a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, a afiliarse y a retirarse de ellos.

Ha entendido la Corporación que cuando el artículo 1º del proyecto de ley estatutaria materia de revisión expresa que del indicado derecho son titulares "todos los colombianos", ésta referencia únicamente cobija a los ciudadanos, es decir, a los nacionales mayores de 18 años.

Cordialmente discrepamos de ese criterio, por cuanto estimamos que con tal interpretación se ha desconocido de manera abierta el artículo 107 de la Constitución Política, a cuyo tenor "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".

Esta norma no puede entenderse derogada ni modificada por el artículo 40 de la Constitución, según el cual "todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político", no solamente por ser posterior, sino porque está destinada específica y directamente a fijar el alcance del derecho en relación con los partidos y los movimientos políticos, que es precisamente el objeto del artículo 1º del proyecto analizado.

Ahora bien, aunque pudiese pensarse que el artículo 40 y el 107 de la Constitución dan lugar a dos interpretaciones contrarias -no lo creemos así, pues repetimos que la segunda norma enunciada está específicamente referida al tema de los partidos y movimientos políticos en tanto que la primera no cubre el mismo ámbito-, tratándose de derechos fundamentales debe preferirse aquella interpretación que los consagra con mayor amplitud, máxime si estamos, como en el presente caso, ante el ejercicio de derechos relativos a la libertad política.

Por otra parte, de ninguna norma constitucional se deduce que sea condición indispensable para constituír tales partidos y movimientos, y menos para afiliarse a ellos o retirarse, la de ser ciudadano en ejercicio, pues este requisito se halla expresamente referido por la Carta (artículo 99) al ejercicio del derecho de sufragio, al de ser elegido y al de desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Se trata de ámbitos jurídicos diferentes, no sólo en el caso del artículo 99 sino en el del 40, ambos considerados frente al 107 de la Carta. No por hallarse limitados unos derechos taxativamente enunciados, debe colegirse que los otros también lo estén, menos todavía contra norma expresa de la Constitución.

Téngase presente, además, que la Constitución Política cada vez que condiciona el ejercicio de un derecho a la edad, lo hace expresamente.

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-089/94

PARTIDOS POLITICOS-Tratamiento Legislativo/MOVIMIENTOS POLITICOS-Tratamiento legislativo (Aclaración de voto)

No puede ser igual el tratamiento que se dé por vía legislativa a partidos y movimientos políticos, particularmente en lo que a su estructura y funcionamiento se refiere, ya que, debe

tenerse en cuenta la vocación de permanencia de los primeros y la de transitoriedad de los segundos.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente P.E. 004

Eduardo Cifuentes Muñoz

El suscrito Magistrado se permite aclarar su voto respecto del artículo 2o. del proyecto de Ley de la referencia, el cual reza:

"Artículo 2o.- Definición.- Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.

"Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente con el objeto de influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones".

La citada disposición contiene sendas definiciones de lo que, a criterio del legislador, son los partidos y los movimientos políticos, definiciones que a juicio del suscrito magistrado son ambiguas e imprecisas. Aunque no le es dable a la Corte Constitucional enmendar la redacción de las normas que son sometidas a su decisión, por vía de demanda o, como en este caso, de revisión automática, puesto que con ello estaría legislando, considera el suscrito magistrado conveniente y necesario hacer precisión conceptual sobre el significado y alcances de las expresiones "partidos políticos", por una parte, y movimientos políticos, por la otra, como hubiera sido deseable se hiciera en el Estatuto básico de unos y otros. Se trata, en efecto, de dos conceptos que, aunque bajo algunos aspectos, pueden presentar similitudes, en esencia son distintos, y tal distinción está llamada a tener consecuencias prácticas en desarrollo de las normas que regulan sus respectivas estructura y funcionamiento.

En cuanto a los partidos políticos, la definición que trae el artículo 2o. es, en términos generales, aceptable, en cuanto a que señala que son "instituciones permanentes" que "promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular", y que tienen como objeto "acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación". En efecto, una de las notas distintivas de los partidos políticos es su carácter de permanente, lo que lo distingue de los movimientos políticos, los cuales por esencia no son permanentes sino coyunturales. Además de ésta los partidos políticos tienen otra característica: la de constituirse en torno a una plataforma ideológica definida, cosa que no ocurre con los movimientos, los cuales, por el contrario, no tienen por lo general una identidad doctrinaria bien determinada, sino que son heterodoxos en el plano ideológico, por la misma razón que son coyunturales. En tercer lugar, mientras los partidos políticos se caracterizan por la búsqueda del poder, los movimientos políticos no necesariamente tienen por objeto esta finalidad, sino más bien la de influir en las decisiones que desde el poder se

tomen en favor de determinados sectores sociales, regionales, culturales, económicos, religiosos o aun políticos. Para corroborar este aserto, es de anotar que en la definición que la ley da de los movimientos políticos no se menciona, como sí se hace con la de partidos, el objeto de "acceder al poder".

De lo anterior se colige que no puede ser igual el tratamiento que se dé por vía legislativa a partidos y movimientos políticos, particularmente en lo que a su estructura y funcionamiento se refiere, ya que, debe tenerse en cuenta la vocación de permanencia de los primeros y la de transitoriedad de los segundos. Por lo demás, es de lamentar que esta distinción esencial tampoco haya sido tenida en cuenta por el Constituyente de 1991 al referirse a este tema (Título IV, Capítulo 2).

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Fecha, ut supra

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia No. C-089/94

DEMOCRACIA/PARTIDOS POLITICOS/PRINCIPIO DEMOCRATICO (Salvamento de voto)

Es evidente que la Corte Constitucional, como órgano del sistema democrático, específicamente encargado de su guarda, mal puede extender carta de naturaleza a partidos y movimientos que deliberadamente se encaminen a aniquilar la democracia, produciendo la clausura del proceso político y la extinción de las libertades. El significado de los principios y conceptos constitucionales no puede establecerse sin tomar en consideración el propio texto positivo de la Constitución. Por eso resulta equivocado y peligroso – aún como aventura hermeneútica – atribuir a determinado principio un contenido ideal, propio y previo, al texto constitucional, y suponer que el mismo es el que corresponde a las previsiones de la Carta. Munida la mayoría de un arquetipo ideal de democracia – que generosa y plácidamente acepta inclusive su propia muerte en manos de la tiranía que anuncia su designio y luego lo culmina -, cree que a esa idea de democracia se refiere la Constitución. Nada más equivocado. En la misma sentencia, la Corte de manera unánime se ocupó de señalar el contenido y la extensión del principio democrático incorporado por la Carta y se concluyó que, como valor fundante del Estado y de la sociedad, tenía de una parte carácter universal y, de otra, fuerza expansiva. No puede, pues, derivarse del concreto principio democrático que la Constitución asume como propio, aquiescencia o condescendencia a su virtual destrucción. Dado que los partidos y movimientos deben cumplir la Constitución y las leyes, defender y difundir los derechos humanos (art. 6), la inexequibilidad de la expresión "democráticas", no tendrá significado práctico alguno distinto al de alimentar la conciencia antidemocrática de algunas personas.

REF: Expediente P.E.-004

Numeral 4 del artículo 3 DEL PROYECTO DE LEY No. 11 de 1992-CAMARA Y No. 348 de 1993-SENADO.

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Con todo respeto discrepamos de la posición mayoritaria que decidió declarar la inexequibilidad de la expresión “democráticas” contenida en el numeral 4 del artículo 3 del proyecto, el cual reza: “Artículo 3. Reconocimiento de personería jurídica. El Consejo Nacional Electoral reconocerá y otorgará personería jurídica a los partidos y movimientos políticos previo el cumplimiento de los siguientes requisitos: (…) 4. Presentar un documento que contenga la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones democráticas que lo identifiquen”. A continuación se sintetizan las razones de nuestro disentimiento.

1. La democracia no se propone únicamente asegurar la supremacía de la voluntad popular mayoritaria, sino también conservar siempre abierto el sistema político. El principio del pluralismo, basamento de la construcción democrática, sólo puede existir en la medida en que se reconozcan y adquieran efectividad las libertades individuales y colectivas. Los partidos y movimientos cuyos programas y aspiraciones se caractericen por su orientación antidemocrática y su propósito de poner término a la libertad, no se concilian con la Constitución que postula justamente los valores contrarios.

2. Si bien la democracia puede definirse desde un punto de vista procedimental, como se hace en la sentencia, no puede desconocerse que, incluso bajo esta perspectiva, los actores políticos deben aceptar precondiciones esenciales para el funcionamiento de las reglas del juego. Estas reglas de juego básicas, en el actual momento histórico, corresponden a los derechos fundamentales, particularmente en el campo político a las libertades de expresión y asociación, entre otras.

3. Aunque se acepte que la democracia admite que se pongan en discusión sus propias reglas, es aventurado siquiera conjeturar que todas ellas puedan cambiarse. La democracia, como cualquier otro sistema, define los límites máximos de lo posible. La destrucción de la democracia, como opción política, se coloca por fuera de las posibilidades de previsión de la democracia. Se trata de un planteamiento ad-extra que no proviene de su lenguaje ni de su lógica. Es evidente que la Corte Constitucional, como órgano del sistema democrático, específicamente encargado de su guarda, mal puede extender carta de naturaleza a partidos y movimientos que deliberadamente se encaminen a aniquilarla, produciendo la clausura del proceso político y la extinción de las libertades.

4. El significado de los principios y conceptos constitucionales no puede establecerse sin tomar en consideración el propio texto positivo de la Constitución. Por eso resulta equivocado y peligroso – aún como aventura hermeneútica – atribuir a determinado principio un contenido ideal, propio y previo, al texto constitucional, y suponer que el mismo es el que corresponde a las previsiones de la Carta. Munida la mayoría de un arquetipo ideal de democracia – que generosa y plácidamente acepta inclusive su propia muerte en manos de la tiranía que anuncia su designio y luego lo culmina -, cree que a esa idea de democracia se refiere la Constitución. Nada más equivocado. En la misma sentencia, la Corte de manera unánime se ocupó de señalar el contenido y la extensión del principio democrático incorporado por la Carta y se concluyó que, como valor fundante del Estado y de la sociedad, tenía de una parte carácter universal y, de otra, fuerza expansiva. No puede, pues, derivarse

del concreto principio democrático que la Constitución asume como propio, aquiescencia o condescendencia a su virtual destrucción. El sentido de la constitucionalización de los partidos y movimientos no es otro que el de vigorizar el sistema democrático, y de manera sustancial – que es la que provee en últimas legitimidad – y no puramente adjetiva. No puede ser más claro el lenguaje de la Constitución: los partidos y movimientos a que aluden sus normas son "los que se organicen para participar en la vida democrática del país" (CP art. 108). Los partidos y movimientos "que se organicen para destruir la vida democrática del país" no pueden tener acomodo en nuestro sistema constitucional y a lo sumo podrán alojarse en los tratados de patología política, donde también se albergan ideas y concepciones de la democracia que por su candor e ingenuidad sirvieron de parteras a los nefandos y oprobiosos totalitarismos de este siglo.

5. Dado que los partidos y movimientos deben cumplir la Constitución y las leyes, defender y difundir los derechos humanos (art. 6), la inexequibilidad de la expresión "democráticas", no tendrá significado práctico alguno distinto al de alimentar la conciencia antidemocrática de algunas personas. Esta última constatación contribuye a esclarecer la confusión. La aspiración antidemocrática no la autoriza tanto el principio democrático – que por el contrario esencialmente la repudia -, como se afirma en el sentencia, cuanto la libertad de conciencia que, por su propia naturaleza, puede ser receptáculo incluso de las más inconfesables aspiraciones y sentimientos. Lo que sí puede, a nuestro juicio, ser controlable o verificable por el derecho del Estado – sólo dentro de ciertos límites y para fines bien precisos y legítimos – son aquellas manifestaciones que trascienden la conciencia y se concretan y materializan externamente, por ejemplo, en los programas de un partido o movimiento. La mayoría, sin embargo, ha considerado que en este caso todavía no se ha traspasado el umbral de la conciencia, lo que parece equivocado si se tiene en cuenta que la presentación del documento contentivo de los programas y aspiraciones democráticas se hace en el curso de un procedimiento administrativo enderezado al reconocimiento de la personería jurídica en favor del partido o movimiento de que se trate. Adicionalmente, en la praxis, esto es, en el funcionamiento del partido o movimiento, momento ese sí decisivo, posterior a su mera fundación y al reconocimiento de su personería jurídica, el partido o movimiento antidemocrático no puede excusarse de observar los deberes positivos de defender la democracia y los derechos fundamentales (CP art. 95 y art. 6 del proyecto declarado exequible), so pretexto de una supuesta "objeción de conciencia" originada en su designio "antidemocrático". De lo expuesto se concluye que el locus de la "aspiración antidemocrática", se ubica en una zona profundamente interna de la conciencia individual donde es tan severo el respeto que la sociedad y el Estado deben dispensarle como imposible cualquier asomo de control.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magsitrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-089/94

REPUBLICA DEMOCRATICA/REPUBLICA PLURALISTA (Salvamento de voto)

En el artículo 95-4 el Constituyente, animado sin duda por los altos propósitos que inspiraron su tarea, consignó su adhesión incondicional a la noble filosofía que nutre los derechos humanos. Pero no advirtió que dicha causa no podía ser propugnada sino dentro de los límites que en normas anteriores él mismo había trazado. Uno de ellos se halla claramente establecido en el artículo 1o. de la Carta, al constituir a Colombia en "un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria... democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana.Que es democrática significa: que mediante los procedimientos de esa estirpe, que la misma Constitución establece, puede modificarse el contenido del ordenamiento jurídico. Y que es pluralista, significa que dentro de la República, pueden coexistir múltiples cosmovisiones, y no sólo una, por mas excelsa que se la estime. Tal ocurre con la filosofía liberal, que informa la teoría de los derechos humanos. Quienes suscribimos este salvamento adherimos a ella sin vacilación, pero reconocemos que con ella, pueden entrar en competencia democrática otras que pueden invocar igual título de legitimidad para ganarse el favor del pueblo colombiano.

PRINCIPIO DEMOCRATICO (Salvamento de voto)

Con muy buen juicio, estimó la Corte que dentro de un Estado democrático pueden existir ideologías que no lo sean, siempre que apelen, para prevalecer, sólo a los mecanismos democráticos, únicos reconocidos como válidos para llegar al poder. Es, justamente, el pluralismo, ínsito a toda genuina idea de democracia, el que determina la exclusión de esa exigencia incongruente e injustificada. A propósito de la materia que ahora se examina, debió llegarse a la misma conclusión, para no transgredir la coherencia. Es que imponer como obligatoria la fé en la democracia y en cualquiera cosmovisión, por más excelsa que se la estime, constituye a la vez que una injerencia indebida en una órbita sustraída al derecho, una incongruencia con la ideología en cuyo nombre tal invasión se cumple y, como si fuera poco, una empresa destinada al fracaso.

Brevemente, y con el debido respeto, expresamos las razones que nos han llevado a disentir del fallo pronunciado por la Corte, en el proceso de la referencia, en tanto que declara exequible el artículo 6o. del proyecto de ley estatutaria sometido a revisión.

1. Normas que deben considerarse.

1.1. El artículo 6 de la ley, que es del siguiente tenor: "Principios de organización y funcionamiento. Los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente. Sin embargo, en el desarrollo de su actividad están obligados a cumplir la constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz, en los términos del artículo 95 de

la Constitución Política".

"En las regiones, los partidos o movimientos políticos gozarán también de libertad y autonomía para su organización y podrán pertenecer al partido o movimiento que a bien tengan nacionalmente".

1.2. El artículo 95-4 de la Constitución, que prescribe como uno de los deberes "de la persona y del ciudadano": ..."Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica".

1.3. El artículo 1 de la Carta Política, cuyo texto es éste: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (subrayas fuera del texto).

2. Reflexiones en torno a las normas transcritas.

2.1. Si se confronta el artículo 6o. del proyecto de ley revisado, con el 95-4 de la Carta, puede llegarse a la fácil conclusión de que la norma examinada es exequible, pues se limita a imponer a una clase de sujetos (los partidos políticos) un deber que la propia Carta atribuye a toda persona, a saber: "Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica".

Una lectura ligera del aparte transcrito (como la hizo la Sala), produce la grata sensación de un mandato plausible y, más aún, imperativo e incontrovertible.

Empero, una consideración más serena y racional, conduce a una conclusión menos optimista: por más noble que se estime el contenido del mandato, por más que la causa de los derechos humanos suscite una adhesión espontánea, y casi unánime, su inserción en la Carta plantea unas cuantas serias preguntas que es preciso absolver. Como éstas: ¿Es legítimo prescribir como obligatoria una determinada cosmovisión? ¿Puede el derecho, a más de exigir a los destinatarios que ajusten su conducta a las normas válidamente establecidas, demandar su adhesión a la filosofía que las informa? ¿No es eso violentar la conciencia del sujeto obligado e invadir una órbita precisamente sustraída a la regulación jurídica, un ámbito librado, por su naturaleza, al imperio de la moral?. Tales interrogantes, cuya respuesta es sin duda problemática, están planteados en un plano metajurídico. Pero referidos al campo de nuestra Constitución, su respuesta parece más nítida y, a la vez, esclarecedora. Vamos a ver por qué.

No es un secreto que nuestra Carta adolece de incongruencias, ambigüedades e inconsistencias, explicables, entre otras causas, por la premura con que debió proceder la Asamblea Constitucional que la expidió. A ellas debe enfrentarse el intérprete, y es misión de esta Corte, en tanto que se le ha encomendado esa función, apelar a los instrumentos hermenéuticos disponibles, con el objeto de darle sintaxis a lo que parece inarmónico. El caso sub-judice ilustra bien esa situación.

En el artículo 95-4 el Constituyente, animado sin duda por los altos propósitos que

inspiraron su tarea, consignó su adhesión incondicional a la noble filosofía que nutre los derechos humanos. Pero no advirtió que dicha causa no podía ser propugnada sino dentro de los límites que en normas anteriores él mismo había trazado. Uno de ellos se halla claramente establecido en el artículo 1o. de la Carta, al constituir a Colombia en "un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria…. democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana…." (subrayas nuestras).

Que es democrática significa: que mediante los procedimientos de esa estirpe, que la misma Constitución establece, puede modificarse el contenido del ordenamiento jurídico. Y que es pluralista, significa que dentro de la República, pueden coexistir múltiples cosmovisiones, y no sólo una, por mas excelsa que se la estime. Tal ocurre con la filosofía liberal, que informa la teoría de los derechos humanos.

Quienes suscribimos este salvamento adherimos a ella sin vacilación, pero reconocemos que con ella, pueden entrar en competencia democrática otras que pueden invocar igual título de legitimidad para ganarse el favor del pueblo colombiano. Y no se piense sólo en ideologías degradantes, como ciertas formas repulsivas de autoritarismo, cuyo repudio generalizado es casi universal, sino (también) en cosmovisiones, cuyo sello de dignidad pocos se atreverían a controvertir. Un ejemplo de éstas lo hallamos en una interpretación del mensaje evangélico como la que hace el jurista Rudolf Sohm y más aún la que lleva a término León Tolstoy.

Refiriéndose a ellas escribe Gustav Radbruch4: "…. También el Derecho puede ser juzgado como valioso, desde un punto de vista profano, cualquiera que él sea, y, al mismo tiempo, considerado como no esencial, en una actitud puramente religiosa. Y, en efecto, no han faltado pensadores cristianos que hayan negado al Derecho, en última instancia, su carácter esencial.

1) La concepción del Evangelio se orienta hacia la consideración del Derecho como algo no esencial. En la parábola de los viñadores, se rechaza con grandioso gesto el postulado de la justicia. El Sermón de la Montaña proclama que el padecer injusticia carece de importancia y ordena que quien es golpeado en una mejilla ofrezca la otra a su agresor y que aquél a quien roban el manto entregue al ladrón, además, la túnica. Esta concepción desemboca en la más sublime inversión de todos los valores: en la doctrina de la no resistencia al mal.

2) Situándose en este punto de vista, Rudolf Sohm rechaza el Derecho canónico como anticristiano. El Derecho canónico, nos dice este jurista, es incompatible con la esencia de la Iglesia, pues ninguna coacción jurídica puede obligar al hombre a vivir cristianamente, ni el formalismo jurídico tiene en sus manos la decisión sobre la eterna bienaventuranza. Tolstoy, más consecuente que Sohm, hace extensivo este punto de vista del Derecho canónico a todo Derecho en general; las relaciones humanas, según él, sólo deben regularse por el amor al prójimo, y el Derecho sólo mira de pasada y como de reojo a la vida interior del hombre -que es la que, en última instancia, importa-, pervirtiendo la moral cristiana, al atribuir un aparente valor propio a la conducta exterior. Mientras que Sohm llega solamente a una especie de anarquismo sectante para la comunidad eclesiástica, Tolstoy preconiza esta convivencia anarquista para la vida humana en general. Pero, bien miradas las cosas, el Sermón de la Montaña llega todavía más allá que Sohm y que el propio Tolstoy, por cuanto

que no reconoce al Derecho ni siquiera la importancia de un valor negativo anticristiano, sino que lo considera como carente de todo valor esencial, reputándolo incluso indigno de que se le ofrezca resistencia".

Repele a una conciencia lúcida y a un acendrado sentido ético, que una cosmovisión de esa categoría, pueda estar proscrita por un ordenamiento jurídico de cuño humanístico, y más aún si en su norma fundamental se consagra como principio rector el pluralismo, vale decir, la posibilidad de que convivan en una misma comunidad distintas maneras de ver el mundo.

3. Incongruencia del fallo del que disentimos.

Pero aún debemos hacer una consideración adicional. Esta consiste en que la Sala declaró inexequible la exigencia contenida en el numeral 4 del artículo 3 en el sentido de que los partidos o movimientos que aspiren al reconocimiento de la personería jurídica, deben "presentar un documento que contenga la plataforma política.... expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones democráticas...." (hemos subrayado).

Con muy buen juicio, estimó la Corte que dentro de un Estado democrático pueden existir ideologías que no lo sean, siempre que apelen, para prevalecer, sólo a los mecanismos democráticos, únicos reconocidos como válidos para llegar al poder. Es, justamente, el pluralismo, ínsito a toda genuina idea de democracia, el que determina la exclusión de esa exigencia incongruente e injustificada.

A propósito de la materia que ahora se examina, debió llegarse a la misma conclusión, para no transgredir la coherencia.

Es que imponer como obligatoria la fé en la democracia y en cualquiera cosmovisión, por más excelsa que se la estime, constituye a la vez que una injerencia indebida en una órbita sustraída al derecho, una incongruencia con la ideología en cuyo nombre tal invasión se cumple y, como si fuera poco, una empresa destinada al fracaso. Por que, como lo ha dicho con gran agudeza Alf Ross5, "Puede obligarse por la fuerza a un pueblo a vivir en la esclavitud, pero no a ser libre. La libertad crece sólo a partir de la voluntad y la fé, y no de la compulsión".

Fecha ut supra.

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia C-089/94

CAMPAÑAS ELECTORALES-Financiación/IGUALDAD-Minorías políticas (Salvamento de voto)

La Constitución establece que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Por eso el Estado debe colocar en igualdad de condiciones a las opciones políticas más débiles. Por el contrario, el criterio de asignación de recursos establecido por el proyecto de ley estatutaria y declarado constitucional por la Corporación, favorece a los partidos y movimientos políticos que ya dominan el panorama político, en detrimento de las opciones minoritarias. Contra toda lógica de equidad, el proyecto fortalece entonces financieramente a los grupos que ya son fuertes electoralmente, acentuando así la desigualdad entre los movimientos y partidos políticos.

CAMPAÑAS POLITICAS-Financiación equitativa (Salvamento de voto)

Una financiación equitativa es entonces aquella que permita a los distintos partidos y movimientos cubrir de manera similar sus gastos a fin de que puedan competir en igualdad de condiciones en el escenario político. ¿Qué eso puede conducir a formas de despilfarro o corrupción? No lo creo porque para evitar lo anterior la Constitución y el propio proyecto de ley establecieron sistemas de control. De un lado, es necesario cumplir con unos requisitos de seriedad para que un partido o movimiento adquiera personería jurídica, condición indispensable para recibir financiación para el funcionamiento de la organización; y, de otro lado, el proyecto establece mecanismos de publicidad y rendición de cuentas que permiten un control sobre los gastos de los partidos y movimientos políticos a fin de que los recursos no sean desviados a otras actividades.

DERECHO DE ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACION/MINORIAS INDIGENAS-Participación política (Salvamento de voto)

Según la sentencia, las normas que regulan el acceso de los partidos y movimientos a los medios estatales de comunicación son constitucionales porque "protegen la igualdad de los participantes y permiten la realización de un debate pluralista y democrático." Sin embargo ello no nos parece así, porque esa repartición permite que los partidos y movimientos políticos predominantes accedan de manera privilegiada a estos espacios de comunicación, sin que se pueda aducir ninguna justificación razonable para ese tratamiento desigual. Las minorías indígenas -que gozan constitucionalmente de una especial protección por parte del Estado- se ven discriminadas por la regulación de la ley estatutaria; en efecto, a pesar de que la Constitución establece en el Senado una circunscripción especial para estas minorías, ella queda casi sin efecto para el acceso a los medios estatales de comunicación, por cuanto el 60% de la distribución de los espacios se hace con base en la representación en la Cámara de Representantes. No es entonces lógico que, de un lado, la Constitución privilegie el acceso de los movimientos políticos de los indígenas al Senado, mientras que, de otro lado, el proyecto de ley estatutaria termina en la práctica discriminando su acceso a los medios de comunicación.

IGUALDAD POLITICA-Vulneración/PLURALISMO-Vulneración (Salvamento de voto)

Las normas declaradas constitucionales por la Corte constituyen no sólo una violación al principio de igualdad sino que son contrarias al principio del pluralismo y protección de minorías establecido por la Constitución, por cuanto el mecanismo establecido por la ley estatutaria tiende a favorecer a las opciones ayer mayoritarias en contra del surgimiento de nuevas opciones políticas, en dos materias tan trascendentales para la dinámica política,

como son la financiación y el acceso a los medios.

Ref: Radicación No P.E-004.

Con el debido respeto me permito consignar a continuación las razones por las cuales disiento de la decisión mayoritaria que declaró exequible la repartición de fondos para la financiación pública de los partidos y movimientos políticos, establecida por el artículo 12 del proyecto de ley estatutaria de los partidos políticos, así como la regulación de la adjudicación de los espacios en los medios de comunicación social del Estado, consagrada por el artículo 25 inciso 3º del mismo proyecto de ley.

1- Sobre la financiación directa a partidos y movimientos políticos.

La norma sobre financiación estatal establece que sólo un 10% del fondo público previsto para la financiación se reparte de manera igualitaria entre los partidos y movimientos. Las sumas restantes se distribuyen así: un 50 % en proporción al número de curules obtenidas en la última elección para el Congreso o para las Asambleas Departamentales, según el caso; un 30 % de acuerdo con la distribución anual que fije el Consejo Electoral, con base en el número de votos obtenidos en la elección anterior para la Cámara de Representantes; y un 10% que el Legislador determinará posteriormente cómo será repartido por cuanto la Corte declaró inexequible el criterio de asignación que había incorporado el proyecto de Ley.

Esto significa que de cada diez pesos de financiación pública directa a los partidos y movimientos políticos, conforme al proyecto, sólo uno será entregado de manera igualitaria a todos las agrupaciones políticas, mientras que los otros nueve financiarán sobre todo a los partidos y movimientos mayoritarios, puesto que la asignación se hace en función de la representación en las corporaciones públicas en la última elección.

Considero que esta forma de repartición viola el principio de igualdad que establece que las autoridades deben conferir el mismo trato y protección a todas las agrupaciones políticas (CP art 13).

Se podría argumentar que la asignación de fondos públicos establecida por el proyecto es razonable por cuanto los partidos y movimientos con mayor representación parlamentaria son los más grandes e importantes, los que recogen en mayor medida el querer ciudadano -como lo demuestra su apoyo popular en los cuerpos representativos-, por lo cual es normal que el Estado les brinde una mayor financiación. En efecto, no sólo los gastos de tales agrupaciones son más elevados, debido a su mayor tamaño, sino que además ellas han sido apoyadas por un mayor número de ciudadanos en las urnas, y por ende, cuentan con una más amplia representatividad política. Finalmente, podría también argumentarse que el establecimiento de una misma financiación a todos los partidos y movimientos políticos es irracional y podría conducir a una corrupción por una doble vía: de un lado, las agrupaciones pequeñas estarían sobrefinanciadas y tenderían a dilapidar los dineros estatales, mientras que, de otro lado, los partidos y movimientos grandes se encontrarían con escasez de recursos estatales, lo cual permitiría una indebida injerencia de los grupos económicos en la política, que es lo que precisamente se busca combatir con los mecanismos de financiación pública. Todo esto parecería conferir una adecuada justificación para el trato diferente a las agrupaciones políticas establecido por el Legislador.

Al escribir estas líneas no desconozco esas razones teóricas y prácticas, y por eso no abogo por un igualitarismo mecánico que establezca de manera automática una idéntica financiación estatal a todos los partidos y movimientos y en todas las condiciones. Precisamente, por las anteriores razones, consideré que la financiación de las campañas electorales de acuerdo a los resultados electorales obtenidos, establecida por el proyecto, es razonable y armoniza con la Constitución. Sin embargo, considero que el régimen establecido por el proyecto es inconstitucional porque no favorece el pluralismo ni la democratización de la sociedad colombiana.

En efecto, conviene tener en cuenta que el objetivo democrático de la financiación pública directa de los partidos y movimientos políticos en un Estado social de derecho es doble: de un lado, busca impedir la influencia indebida de los grupos económicos en la vida política, como acertadamente lo señala la sentencia; pero, de otro lado, esta financiación estatal también pretende colocar en igualdad de oportunidades a las distintas alternativas de poder. Ahora bien, es obvio que las minorías se encuentran en desventaja fáctica frente a las organizaciones políticas que históricamente han dominado el escenario público. Por eso, las minorías, en vez de ser discriminadas, deberían entonces recibir un apoyo estatal especial que permitiera enderezar las cargas para que se garantice de esa manera una competencia política igualitaria entre las diferentes opciones políticas, ya que la Constitución establece que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (CP art 13).

Todo lo anterior tiene una profunda razón de ser: una de las condiciones para que el principio democrático realmente rija los destinos de un país es que las minorías puedan llegar a ser efectivamente opciones de poder, para que sea posible que se den aquellas alternancias de programas de gobierno que hacen de la democracia un sistema político incluyente y no excluyente.

Por eso el Estado debe colocar en igualdad de condiciones a las opciones políticas más débiles. Por el contrario, el criterio de asignación de recursos establecido por el proyecto de ley estatutaria y declarado constitucional por la Corporación, favorece a los partidos y movimientos políticos que ya dominan el panorama político, en detrimento de las opciones minoritarias. Contra toda lógica de equidad, el proyecto fortalece entonces financieramente a los grupos que ya son fuertes electoralmente, acentuando así la desigualdad entre los movimientos y partidos políticos.

Considero entonces que no se justifica constitucionalmente que debido a la ausencia de votaciones altas precedentes, los partidos y movimientos políticos nacientes se vean condenados a recibir financiaciones que en muchas ocasiones son insuficientes para poder desarrollarse como alternativas políticas.

La Ley debió entonces establecer mecanismos de financiación tendientes no sólo a evitar la indebida injerencia de los grupos económicos en la actividad política sino también que permitieran una competencia igualitaria entre las distintas opciones políticas. Una financiación equitativa es entonces aquella que permita a los distintos partidos y movimientos cubrir de manera similar sus gastos a fin de que puedan competir en igualdad de condiciones en el escenario político. ¿Qué eso puede conducir a formas de despilfarro o

corrupción? No lo creo porque para evitar lo anterior la Constitución y el propio proyecto de ley establecieron sistemas de control. De un lado, es necesario cumplir con unos requisitos de seriedad para que un partido o movimiento adquiera personería jurídica (CP art 108 y artículo 3 del proyecto), condición indispensable para recibir financiación para el funcionamiento de la organización; y, de otro lado, el proyecto establece mecanismos de publicidad y rendición de cuentas que permiten un control sobre los gastos de los partidos y movimientos políticos a fin de que los recursos no sean desviados a otras actividades.

2- Sobre la asignación de espacios en los medios de comunicación social del Estado.

Menos justificación aún tiene el trato discriminatorio que el proyecto establece, en materia de acceso a los medios estatales de comunicación, contra las opciones hoy minoritarias pero que aspiran a ser mañana alternativas de gobierno. En efecto, el artículo 25 señala que en los programas institucionales permanentes de divulgación política, el 60% de los espacios será distribuido de acuerdo a la representación que tengan los partidos o movimientos en la Cámara de Representantes.

La sentencia considera que esta repartición establecida por el artículo 25 es razonable y equitativa "en cuanto traduce un índice seguro para establecer la dimensión real de cada formación política desde el punto de vista electoral." Según la sentencia, estas normas que regulan el acceso a los partidos y movimientos a los medios estatales de comunicación son constitucionales porque "protegen la igualdad de los participantes y permiten la realización de un debate pluralista y democrático." Sin embargo ello no nos parece así, porque esa repartición permite que los partidos y movimientos políticos predominantes accedan de manera privilegiada a estos espacios de comunicación, sin que se pueda aducir ninguna justificación razonable para ese tratamiento desigual. Los éxitos electorales del pasado permiten entonces a ciertos grupos políticos tener privilegios en materia de audiencia que, a su vez, los favorecen para los posteriores debates electorales.

Además, ese trato desigual se basa en los resultados obtenidos en la Cámara de Representantes, con lo cual se introduce un nuevo factor de discriminación contra las minorías. En efecto, algunas de ellas pueden aglutinar votos de diversas circunscripciones regionales que les permitan acceder al Senado -gracias a la circunscripción nacional- pero que sean insuficientes para llegar a la Cámara, hipótesis en la cual su acceso a los medios estatales de comunicación se vería injustamente reducido. De la misma manera, las minorías indígenas -que gozan constitucionalmente de una especial protección por parte del Estado- se ven en cambio discriminadas por la regulación de la ley estatutaria; en efecto, a pesar de que la Constitución establece en el Senado una circunscripción especial para estas minorías, ella queda casi sin efecto para el acceso a los medios estatales de comunicación, por cuanto el 60% de la distribución de los espacios se hace con base en la representación en la Cámara de Representantes. No es entonces lógico que, de un lado, la Constitución privilegie el acceso de los movimientos políticos de los indígenas al Senado, mientras que, de otro lado, el proyecto de ley estatutaria termina en la práctica discriminando su acceso a los medios de comunicación.

Por todo lo anterior creo entonces que las normas declaradas constitucionales por la Corte constituyen no sólo una violación al principio de igualdad sino que son contrarias al principio

del pluralismo y protección de minorías establecido por la Constitución, por cuanto el mecanismo establecido por la ley estatutaria tiende a favorecer a las opciones ayer mayoritarias en contra del surgimiento de nuevas opciones políticas, en dos materias tan trascendentales para la dinámica política, como son la financiación y el acceso a los medios. Todo esto confiere además una excesiva rigidez al espacio político, porque gracias a la regulación del articulado declarado constitucional, los resultados electorales del pasado tienden a prefigurar el panorama político del futuro. Esto es inconveniente no sólo porque dificulta que el sistema político procese adecuadamente y de manera pacífica los cambiantes conflictos sociales sino, además, porque puede llenar de razones a aquellos sectores que se niegan a incorporarse a las reglas del juego democrático. Ahora tienen nuevos argumentos para considerar que estas reglas son desfavorables al desarrollo pacífico de nuevas alternativas políticas.

Fecha ut supra,

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia No. C-089/94

DERECHO DE ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACION/ESPECTRO ELECTROMAGNETICO/IGUALDAD DE OPORTUNIDADES/RENOVACION POLITICA-Cercenamiento (Salvamento de voto)

La disposición es abiertamente inconstitucional por cuanto vulnera el artículo 75 de la Constitución Política, a cuyo tenor se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético. Es verdad que ese acceso se tendrá “en los términos que fije la ley”, pero tales términos no pueden ser de tal carácter que impliquen discriminación en contra de unos y ventaja a favor de otros. La norma citada (art. 112) alude única y exclusivamente a los partidos y movimientos políticos de oposición y para los efectos de ésta, al paso que la del artículo 25 del proyecto se refiere a la divulgación política de todos los partidos y movimientos políticos, es decir, a la que con carácter institucional realicen los partidos y movimientos con el fin de difundir y promover sus principios, programas y realizaciones, así como sus políticas frente a diversos asuntos de interés nacional, según la definición del artículo 23 del proyecto, declarado exequible por la Corte. Para establecer proporción en cuanto a lo primero existe justificación constitucional. No así para preverla en cuanto a lo segundo. Repárese también en que la proporcionalidad que se establece se refiere a esa divulgación política y no a la propaganda electoral. Al hacer depender el acceso a la televisión de la cantidad de escaños que tenga el partido o movimiento en la Cámara de Representantes, se plasma la desigualdad, violando el artículo 13 de la Constitución, se favorece innecesaria e injustamente a los partidos que vienen disponiendo de las mayorías y se cercena toda posibilidad de renovación política.

Ref.: Expediente P.E. 004

“Para la distribución del 60% de los espacios a que se refiere el numeral 1º de este artículo, se tendrá en cuenta la representación que tengan los partidos o movimientos en la Cámara de Representantes”.

Considero que esta disposición es abiertamente inconstitucional por cuanto vulnera el artículo 75 de la Constitución Política, a cuyo tenor se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético.

Es verdad que ese acceso se tendrá "en los términos que fije la ley", pero tales términos no pueden ser de tal carácter que impliquen discriminación en contra de unos y ventaja a favor de otros.

También es verdad que el artículo 112 establece, para la oposición, el derecho "de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida para Congreso inmediatamente anteriores".

Pero debe observarse que la norma citada alude única y exclusivamente a los partidos y movimientos políticos de oposición y para los efectos de ésta, al paso que la del artículo 25 del proyecto se refiere a la divulgación política de todos los partidos y movimientos políticos, es decir, a la que con carácter institucional realicen los partidos y movimientos con el fin de difundir y promover sus principios, programas y realizaciones, así como sus políticas frente a diversos asuntos de interés nacional, según la definición del artículo 23 del proyecto, declarado exequible por la Corte. Para establecer proporción en cuanto a lo primero existe justificación constitucional. No así para preverla en cuanto a lo segundo.

Repárese también en que la proporcionalidad que se establece se refiere a esa divulgación política y no a la propaganda electoral.

Estimo que, al hacer depender el acceso a la televisión de la cantidad de escaños que tenga el partido o movimiento en la Cámara de Representantes, se plasma la desigualdad, violando el artículo 13 de la Constitución, se favorece innecesaria e injustamente a los partidos que vienen disponiendo de las mayorías y se cercena toda posibilidad de renovación política.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-089/94

ENCUESTAS DE OPINION (Aclaración de voto)

Disentimos del análisis que motiva la sentencia en que, a nuestro juicio, la búsqueda de la transparencia en el proceso democrático exige que el poder de manipulación de las "encuestas de opinión" no perturbe ni distorsione la auténtica y limpia voluntad de los electores, al producir la máxima decisión que le reconocen al ciudadano las instituciones para ejercer el derecho al sufragio. En este sentido se reitera que tales encuestas tienden a ser monopolio de las minorías que pueden financiarlas y de los grupos políticos que las utilizan como una sagaz y poderosa estrategia para inducir los resultados electorales, en muchos casos con mengua de las libertades y derechos que sustentan el régimen democrático.

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL (Aclaración de voto)

En la interpretación constitucional, además de los contenidos normativos, literales y de fondo, en tanto los expone el intérprete jurídico ordinariamente, le sirven de auxilio metodológico los principios y valores enunciados en la Carta, al tiempo que de manera extraordinaria resulta obligado acudir a elementos de la sociología jurídica y de la historia social, para no ver traicionado el sentido de la Constitución, y las expectativas que el poder democrático que la sostiene, ha elaborado sobre ella.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA/PLURALISMO (Aclaración de voto)

Una democracia pluralista reconoce la existencia de los más variados intereses y derechos, que surgen en las sociedades abiertas, en un plano de igualdad. Supone pues una comprensión de la sociedad como un tejido en el que se interaccionan los distintos intereses de los entes colectivos o de las personas, situados en un plano sin privilegios; intereses que son expresión del desarrollo legítimo de la propia libertad del ser humano, y que, al tiempo, le proporcionan a éste la posibilidad de desarrollar libremente y en plenitud su personalidad. La Constitución Política de 1991, desarrolla de manera amplia el principio pluralista de la concepción de la sociedad, en varios de sus preceptos. Es mediante la institucionalización de la participación, que el pluralismo encuentra los caminos para convertirse en una realidad, resultando así, aquella un medio para la eficacia de éste.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Alcance/SOBERANIA/MECANISMOS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA (Aclaración de voto)

La democracia participativa es consecuencia obligada de la adopción constitucional de una concepción democrática de la soberanía, que reside exclusivamente en el pueblo, quien la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, de donde resulta que el proceso político se asienta en la participación de todos los ciudadanos. Se aprecia fácilmente que el citado artículo 3o. muestra dos cauces de expresión del principio participativo: La participación directa y la participación indirecta por medio de representantes. La participación asegura a los ciudadanos el derecho a intervenir en la conformación, ejercicio y control del poder político, no solo mediante la facultad que les es reconocida para elegir y ser elegido y de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, sino también con instituciones propias de la democracia semidirecta como: plebiscitos, referendos, consultas populares, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y sin limitación alguna, revocar el mandato de elegidos, tener iniciativa en las corporaciones públicas, interponer acciones en defensa de la constitución y de la ley . De otra parte, se resalta que las formas de participación democrática desbordan la participación estrictamente política, para abarcar todas las formas posibles de participación en la vida social en sus distintas manifestaciones. En este sentido resulta perfectamente coherente el artículo 2o. de la Constitución Política al señalar como un fin general del Estado Colombiano, el “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”

REF. Sentencia No. 089 del 3 de marzo de 1994

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional

ACLARO MI VOTO sobre el pronunciamiento contenido en la sentencia señalada, en relación con el artículo 30 inciso 2o. del proyecto de ley de cuya revisión se trata, en los siguientes términos:

Coincidimos con la sentencia en la afirmación de derechos y principios esenciales de la Carta de 1991: la consagración de la libertad de informar, el derecho a recibir información veraz e imparcial y la libertad de expresión, que son soportes insustituibles del Estado Social de Derecho, que además se nutre de una filosofía pluralista y participativa que recogen las propias voces del Estatuto Superior.

Disentimos sin embargo del análisis que motiva la sentencia en que, a nuestro juicio, la búsqueda de la transparencia en el proceso democrático exige que el poder de manipulación de las "encuestas de opinión" no perturbe ni distorsione la auténtica y limpia voluntad de los electores, al producir la máxima decisión que le reconocen al ciudadano las instituciones para ejercer el derecho al sufragio. En este sentido se reitera que tales encuestas tienden a ser monopolio de las minorías que pueden financiarlas y de los grupos políticos que las utilizan como una sagaz y poderosa estrategia para inducir los resultados electorales, en muchos casos con mengua de las libertades y derechos que sustentan el régimen democrático. Un histórico antecedente en estas tendencias de manipulación de las corrientes de la opinión publica lo constituyen los plebiscitos y referendos tan hábilmente utilizados por las dictaduras de distinto linaje ideológico, para consolidar su predominio en el Gobierno de los pueblos.

Sin embargo, es de esperar que las reglamentaciones de los múltiples instrumentos y defensas que garantiza la Carta para preservar las instituciones de nuestro moderno Estado Social de Derecho impidan el abuso de esas manipulaciones de la opinión, que le resten transparencia al pleno ejercicio de los derechos y libertades consagrados en la Carta de 1991.

La norma en cuestión regula la posibilidad de difundir encuestas de opinión, que muestren el grado de apoyo ciudadano a los candidatos o prevean el resultado de las elecciones, disponiendo la prohibición a los medios de comunicación social de difundirlas durante los treinta (30) días anteriores a una elección. Varios elementos contiene la disposición, referentes a la oportunidad en la cual sus contenidos tienen eficacia, al tipo de encuesta objeto de la restricción, y, a los fines del trabajo indagatorio del campo electoral. En cuanto a la oportunidad de difusión de las encuestas, aparece una limitación a la libertad de expresión durante el período de los treinta días anteriores a una elección, limitación que es el motivo central de la acusación que se hace en la demanda al inciso en comento; allí se hace referencia a un determinado tipo de encuesta, las "de opinión", que buscan determinar, como su nombre lo indica, opiniones, inclinaciones intelectuales o afectivas del electorado, que se distinguen de otros ejercicios de sondeo estadístico que se refieren a la detección de realidades sociales proyectadas a partir de una muestra en toda la sociedad, como por ejemplo, la determinación de las necesidades de mejoramiento de vivienda subsidiada o de cualquier otro servicio asistencial; y, agrega la norma de manera consecuente con lo anterior, que el fin de las encuestas debe ser de dos categorías: la primera, que se oriente a mostrar el grado de apoyo de uno, varios o todos los candidatos participantes en el certamen electoral, lo que pone de presente que no se limita en el precepto la difusión de todas las

encuestas de opinión, sino sólo las que tengan el fin señalado. También prohibe la norma la divulgación de elaboraciones estadísticas realizadas por particulares que, anticipándose a los escrutinios oficiales, prevean el resultado de la elección.

Era necesario resaltar los elementos de la norma acusada para proceder a confrontarlos en su conjunto con la Constitución Política, toda vez que, aisladamente, pueden tener una significación, que desaparece si se aprecian todos como objeto del juicio, y se afirma de una vez, si se aprecian consultando su espíritu, que buscan proteger la autonomía de la conciencia política del elector de las bien confeccionadas técnicas del manejo de la información.

El Precedente de Constitucionalidad

La norma demandada fue objeto de examen antes de la proclamación de la Carta Política de 1991, siendo declarada conforme a la Constitución Política de 1886, por la Honorable Corte Suprema de Justicia que, a la sazón, desempeñaba las funciones de tribunal supremo constitucional. En esa oportunidad sostuvo:

"Plantea la demanda la inexequibilidad del artículo 23 de la Ley 58 de 1985 por violación del artículo 42 del Estatuto Supremo, que consagra la libertad de prensa. Prescribe la disposición legal requisitos para la difusión de las encuestas de opinión de carácter electoral, los cuales se contraen a exigir que debe señalarse "la persona natural o jurídica que la realizó, la fuente de su financiación, el tipo y el tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, el área y la fecha o período de tiempo en que se efectuó y el margen de error calculado". Todas estas condiciones indudablemente están concebidas para que el público receptor de la encuesta tenga suficientes elementos de juicio para elaborar su propio criterio acerca de la seriedad y confiabilidad de los resultados obtenidos en ella, y tiende también a evitar que dichos resultados puedan ser manipulados o utilizados en forma arbitraria, desfigurando la realidad y haciendo que la opinión pública se manifieste en favor de un determinado grupo político movida por el engaño".

"Prohibe además, el presupuesto estudiado, que durante los treinta días anteriores a una elección se difundan encuestas de opinión que muestren el grado de apoyo a los candidatos o prevean el resultado de la elección. Su concepción corresponde al establecimiento de funciones de control de tipo administrativo en procura del beneficio colectivo y el imperio del orden social. Si bien, la medida contenida en el inciso 2o. del artículo 23 limita la posibilidad de los medios de comunicación de difundir resultados de las encuestas de opinión, es innegable que tal limitación se consagra teniendo en cuenta un interés superior de la comunidad, cual es el libre ejercicio del derecho del sufragio, que puede verse desestimulado o condicionado por los resultados reales o presuntos de un sondeo, que muestre la opinión predominante sobre los candidatos que participen en una elección, entorpeciendo así el libre juego democrático."

De acuerdo con lo dicho en precedencia, no encuentra la Corte que los requisitos establecidos para la divulgación de las encuestas de opinión de carácter electoral, así como la prohibición de publicar sus resultados en los días inmediatos a la fecha de la elección, comporten agravio a la norma 42 de la Carta, ni a ninguna otra del mismo ordenamiento". (C.S. de J., sentencia No. 58, julio veinticuatro (24) de mil novecientos ochenta y seis (1986),

M.P. Dr. Jairo Duque Pérez).

El anterior juicio de constitucionalidad no significa que esta Corporación no deba abordar el conocimiento de la acción, pues media un nuevo orden superior, ante el cual debe confrontarse el precepto demandado que integra el ordenamiento jurídico, y que no obstante haber sido declarado exequible en aquella oportunidad, resulta en la actualidad pertinente realizar nuevo juicio, vista la demanda, sobre su exequibilidad. Lo que muestra un caso de extinción de la Cosa Juzgada constitucional, por el aspecto positivo de la declaratoria de exequibilidad de la norma, originada en el cambio de la Constitución; distinto sería el caso si la decisión precedente hubiese sido de inexequibilidad porque en éste la norma no existiría en adelante en el ordenamiento jurídico, lo que haría más definitivo en sus efectos la cosa juzgada constitucional. Por lo cual esta Corte procederá a ejercer de nuevo, el juicio de constitucionalidad del precepto demandado.

El Bloque de Constitucionalidad

Este concepto del Bloque de Constitucionalidad aborda la realidad, que aparece al intérprete, al momento de aplicar una norma, en lugar de otra u otras normas de igual rango dentro del ordenamiento jurídico, para evitar el desplazamiento de éste en su conjunto, por asegurar la eficacia de un precepto que, aisladamente considerado, podría eludir la vigencia de los contenidos, por supuesto, más generales de aquel.

Este tipo de relaciones internormativas se configuran de modo distinto al que resultaría de la sola aplicación del principio de la jerarquía normativa contenido en el artículo 4o. de la Constitución Política. Según éste último la validez de una norma dada depende exclusivamente de su respeto a lo dispuesto en las normas que le son jerárquicamente superiores; de suerte que la validez de una norma dada depende exclusivamente de su compatibilidad con lo dispuesto en la Carta, y la de una regla jurídica de rango inferior por su no contradicción con lo dispuesto por ésta. El principio hermenéutico en comento, permite zanjar las dificultades entre la eficacia de una norma frente a las exigencias de otras del mismo rango, sea que se ocupen de la misma materia o de materias distintas. En todo el principio, se parte de la necesidad de lograr la vigencia de toda la Constitución, más que de un solo precepto de la misma; lo que lleva al intérprete a realizar un esfuerzo de integración, de establecer la compatibilidad entre los distintos preceptos superiores. En la interpretación constitucional, además de los contenidos normativos, literales y de fondo, en tanto los expone el intérprete jurídico ordinariamente, le sirven de auxilio metodológico los principios y valores enunciados en la Carta, al tiempo que de manera extraordinaria resulta obligado acudir a elementos de la sociología jurídica y de la historia social, para no ver traicionado el sentido de la Constitución, y las expectativas que el poder democrático que la sostiene, ha elaborado sobre ella.

El demandante, en la presente causa, fundamenta su solicitud, invocando un conjunto de principios de la Carta Política contenidos en su preámbulo, y en sus artículos 1, 2 y 3, poniendo en realce las características de la democracia como sistema político de la República, para concluir que ese marco encuentra como soporte a la libertad de expresión, que se ve limitada por el inciso subexámine.

La Democracia Participativa y Pluralista

La Constitución Política de 1991 en su preámbulo, expresa la voluntad del PUEBLO DE COLOMBIA de asegurar la libertad "dentro" de un marco jurídico, democrático y participativo; lo que se explícita en el articulado superior, entre otros en el artículo 1o., en donde se dispone, luego de afirmar que Colombia es un Estado Social de Derecho y otros atributos definitorios de la forma del Estado que se adopta, que es una República "democrática, participativa y pluralista".

La Constitución Política de 1991, desarrolla de manera amplia el principio pluralista de la concepción de la sociedad, en varios de sus preceptos, al reconocer la diversidad étnica y cultural de la Nación (art. 7), las distintas lenguas y dialectos de los grupos étnicos como oficiales en sus respectivos territorios (art. 10), el goce de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (art. 13), el reconocimiento del pluralismo informático (art. 75), la regulación de los partidos y de los movimientos políticos (artículos 107 a 111), la regulación, por primera vez del estatuto de la oposición (art. 112), la protección de los sindicatos (art. 39) y de otros tipos de asociaciones (artículos 38, 58, art. 103), entre otras manifestaciones constitucionales que buscan proteger el principio pluralista de nuestra democracia, que inspira el libre ejercicio de los derechos de las personas.

La democracia participativa es consecuencia obligada de la adopción constitucional de una concepción democrática de la soberanía, que reside exclusivamente en el pueblo, quien la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes (art. 3o. C.N.), de donde resulta que el proceso político se asienta en la participación de todos los ciudadanos. Se aprecia fácilmente que el citado artículo 3o. muestra dos cauces de expresión del principio participativo: La participación directa y la participación indirecta por medio de representantes. La participación asegura a los ciudadanos el derecho a intervenir en la conformación, ejercicio y control del poder político, no solo mediante la facultad que les es reconocida para elegir y ser elegido y de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, sino también con instituciones propias de la democracia semidirecta como: plebiscitos, referendos, consultas populares, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y sin limitación alguna, revocar el mandato de elegidos, tener iniciativa en las corporaciones públicas, interponer acciones en defensa de la constitución y de la ley (artículo 41 C.N.).

De otra parte, se resalta que las formas de participación democrática desbordan la participación estrictamente política, para abarcar todas las formas posibles de participación en la vida social en sus distintas manifestaciones. En este sentido resulta perfectamente coherente el artículo 2o. de la Constitución Política al señalar como un fin general del Estado Colombiano, el "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación". De manera extensa se ocupa la Constitución Política de consagrar la participación en distintas áreas de la vida comunitaria, como la dispuesta para la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación (art. 68); o para los representantes de las comunidades indígenas en la conformación de las entidades territoriales (art. 329); o para la comunidad en la organización de los servicios de salud (art. 49); o a las organizaciones de consumidores en intereses de su objeto social (art. 78); la promoción de la participación comunitaria a cargo del municipio (art. 311 y 318); la participación de los particulares en la ampliación de la

cobertura de la seguridad social (art. 48); o la facultad concedida al legislador para establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas (art. 57); para mostrar, sólo a manera de ejemplo, el amplio espacio que la Carta Fundamental le otorga al desarrollo de los marcos de la participación democrática.

Lo que le confiere al carácter participativo del Estado, la función indispensable, de servir de complemento al principio pluralista que, también, de nuestra democracia; por cuanto es mediante la institucionalización de la participación, que el pluralismo encuentra los caminos para convertirse en una realidad, resultando así, aquella un medio para la eficacia de éste.

Surge, de inmediato, el interrogante de cómo se organiza esa complejísima realidad que promueve la Carta Política de 1991, al constituir la República de Colombia con los atributos, entre otros, de una democracia participativa y pluralista? A este interrogante responde la propia Carta al indicar que Colombia es un Estado social de derecho (art. 1o.) y al disponer de manera consecuente el principio de legalidad según el cual los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (art. 6o.). Luego es la ley la encargada, reconociendo la supremacía de la Constitución, de ordenar las posibilidades de la libertad en el sistema político.

La Libertad de Expresión

La Constitución Política de 1991, consagra el derecho y libertad fundamental de expresión de toda persona, de manera amplia, con el propósito de permitir la difusión del pensamiento y de las opiniones de cada cual, y consagra igualmente la libertad de informar y el derecho a recibir información “veraz e imparcial”.

De manera concurrente se confiere la posibilidad de fundar medios masivos de comunicación, se le impone a estos “responsabilidad social” y se garantiza el derecho a la “rectificación en condiciones de equidad” (art. 20 C.N.). Medios de comunicación, responsabilidad social y rectificación que buscan proteger la primera expresión normativa del artículo citado, es decir, garantizar la libre expresión del pensamiento y de las opiniones particulares y la posibilidad de transmitir informaciones veraces y de manera imparcial. Existe pues, en los contenidos señalados del precepto, una relación de “medio a fin” que, coloca el derecho a la rectificación de las informaciones como recurso para proteger los derechos a la libre circulación de las ideas e informaciones que tanto interesan a la sociedad, para hacer realidad el presupuesto de ética política denominado del pluralismo político (art. 1o. C.N.).

Esta posibilidad de transmisión del pensamiento y del conocimiento, a disposición de todos, es el instrumento jurídico que utiliza el Estado Demo-liberal para alcanzar una auténtica participación política en términos de sociabilidad, entendida esta última como el conjunto de acuerdos que expresan la voluntad común de los pueblos de convertirse en sociedades para construir la civilización. De suerte que la libertad de expresión así entendida, resulta un medio indispensable no sólo para la protección de los demás derechos, sino también, para que adquiera cada uno de ellos la fisonomía deseada. Lo que viene a darle a la libertad de expresión el doble carácter de elemento generador de las distintas formas de realidad y de instrumento de valoración, análisis y crítica de la misma realidad social.

En efecto, este instrumento de la autodeterminación, de la más inestimable esencia democrática, cumple labores de canalización y fijación de las ideas y sentimientos, la promoción de valores acordados, la defensa de los más altos intereses, al tiempo que denuncia la injusticia, controla el ejercicio de la función pública, investiga el acontecer incierto y alerta a la sociedad sobre los distintos peligros que sobre ella se ciernen. Se aprecia entonces el amplio poder de que se dispone, principalmente como resultado del desarrollo de los medios de comunicación de masas, cuya amplia cobertura puede convertir cualquier hecho discreto en una realidad de la masa social y otorgarle además el carácter positivo o negativo que resulte de la interpretación que del mismo realice el propietario del medio, su editorialista, su columnista o su reportero. Se explica así el celo del constituyente en explicitar la responsabilidad social que tienen los medios masivos de comunicación, sin perjuicio de la responsabilidad de tipo individual o personal, que pueda deducirse en el ejercicio de su actividad para resarcir los daños causados a los particulares.

La Responsabilidad Social de los Medios

La responsabilidad social de los "medios", se orienta en primer término al compromiso con los ideales democráticos, adquiriendo un sentido la libertad transmitida en ellos, no de prevalencia de intereses personales o de grupo, sino principalmente colectiva. Los medios impresos, radiales o televisivos, disponen de una capacidad no sólo para defender determinadas posiciones, sino que éstas deben encuadrarse en el marco del interés general para no convertir el poder de que disponen en agente de privilegios contrarios al pluralismo que se busca realizar (art. 1o. C.N.). Se introduce en la Constitución Política de 1991, una mutación del sentido de la libertad de expresión que, de instrumento de respuesta y defensa contra el exceso o la equivocación de las acciones del poder público, pasa a convertirse en un expediente adicional para propiciar realidades más acordes con las aspiraciones de convivencia y de sociabilidad. Es decir, la mediación de los derechos y sistemas consagrados en el ordenamiento jurídico, constituyen el acuerdo que no puede ser violado por un ejercicio del poder de la información con miras a afianzar intereses egoistas y parciales. Esto no puede entenderse como la imposibilidad de los medios para tener opiniones propias, o la ausencia en ellos de autonomía suficiente para valorar la oportuna información; es el espacio que se permite en ellos a las opiniones contrarias, en los debates de interés cultural, social o político, para que no se conviertan en manifestaciones monopolísticas de la opinión, y por esa vía en enemigos de la libertad de expresión que los auspicia, y, de igual manera, el espacio para la "rectificación" que sobre los hechos puedan hacer los especialmente interesados en la veracidad de las informaciones. No se trata de imaginar opiniones uniformes sobre un orden ideal contrarias a la libertad, contrarias al liberalismo que tanto proscribe las manifestaciones dogmáticas. Es apenas, según la voluntad del constituyente, la decisión de regular una esencial garantía democrática, de suerte que permita el transparente mercado e intercambio de las ideas y de las opiniones, la profesión del respeto por la verdad de los hechos y la dignidad del hombre.

También comprende la responsabilidad social de los medios la expresión o manifestación de opiniones e ideas y el relato de los hechos que interesen al público en general, puesto que el hábito del lector, el "oyente de radio" y el televidente, produce en él una dependencia confiada a la que el medio masivo debe responder, existiendo entonces modalidades omisivas de la responsabilidad social de los instrumentos de expresión actuales. (Sentencia

T-48/93, febrero 15 de 1993. M.P. Dr. Fabio Morón Diaz).

La acusación del inciso 2o. del artículo 30 del proyecto de ley, busca demostrar que esta norma es contraria a la libertad de expresión consagrada en el artículo 20 de la Carta y a los principios de competencia democrática propios de la participación y el pluralismo, cuando prohibe a los medios de comunicación la difusión de un determinado tipo de encuestas de opinión o de resultado electoral.

No resulta cierta para la Corporación, la pretensión del demandante, luego de puntualizar atrás, que la democracia participativa y pluralista, en tanto principio, y, como realidad social, económica y política, resulta un valor supremo propiciador de la libertad de las personas. Su fundamentación en la autonomía de los pueblos para definir su propio destino y el interés general allí implicado, que es la máxima expresión de la libertad del hombre al situársele como integrante del pueblo, en calidad de titular del poder soberano, no puede verse desplazado por el ejercicio de una libertad fundamental, que para su ejercicio civilizado requiere justamente de la vigencia de aquella garantía más general, sin perjuicio de que a un tiempo aquella realidad general encuentre su soporte en libertades como la de expresión. Lo que pone de conocimiento los condicionamientos recíprocos de las distintas expresiones de la libertad en la dinámica colectiva y que justifican, por la esencia misma de la libertad, los límites mínimos posibles impuestos por el legislador a aquellas.

Pues bien, todas las libertades encuentran en la consolidación de esa realidad el medio propicio para su ejercicio y garantía. Esta la razón por la cual se limita la libertad, en procura de asegurar las circunstancias de convivencia que la hagan posible; así se proscriben de la sociedad las libertades sin fronteras, que no producirían más que el caos y el dis-valor de los principios acordados. De suerte que la libertad no sólo encuentra limitaciones en la libertad de las demás personas y en las regulaciones que la hacen posible, criterio que bien expone el demandante, se consagra desde los orígenes del Estado liberal, sino también esas limitaciones encuentran justificación en la necesidad de realizar la democracia participativa y pluralista propuesta, según se desprende del propio bloque de constitucionalidad. (art. 95 C.N.).

Limitaciones que sólo puede imponer la ley. En su sabiduría el poder constituyente, legislador supremo, lo entendió así, con relación a la facultad otorgada al legislador para regular las “disposiciones” sobre publicidad y encuestas de opinión política en su artículo 265 numeral 5o., de que se ocupa la norma acusada. Aquella voluntad constituyente de regular las encuestas de opinión, resulta compatible con lo dispuesto en la norma en examen, cuyos contenidos pretenden racionalizar los efectos de ese importante instrumento de detección de la opinión política, para que no vengan a distorsionar la conciencia política del elector a último momento, con efectos graves e irreversibles, y para que no resulte el encuestador sustituyendo al escrutador estatal, que es el autorizado por la ley para determinar al ganador o ganadores en cada evento electoral. Las previsiones del legislador en el sentido de evitar que opiniones, eventualmente, vengan a contrareplicar el resultado del mandato democrático definido por las autoridades, no puede entenderse como una censura, puesto que el ordenamiento jurídico confiere las vías judiciales adecuadas para provocar la mencionada confrontación ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Además, busca el inciso controlar influencias provenientes de resultados de encuestas que puedan deteriorar la imparcialidad propia de las elecciones, por cuanto bien es sabido que los medios de comunicación social, no sólo transmiten opinión, sino que, por contera, la crean e incluso, pueden ser la opinión misma. Si bien los intereses que representan tienen perfecta aceptación e incluso, promoción constitucional, no puede interpretarse que los esfuerzos legislativos en garantía de la imparcialidad democrática se conviertan en límites contrarios a la Carta fundamental.

La movilidad de la opinión colectiva, y la fragilidad de sus determinaciones, pueden, mediante un juego de perfeccionismos técnicos en el manejo de los medios de comunicación social, sustituir la participación política del elector, en sus grandes mayorías silenciosas, ausentes de los indicados manejos, en una localizada competencia entre aquellos, en la cual, podrían no estar interpretadas la pluralidad de los intereses sociales. Luego el término de treinta días que señala la norma, pone al votante secreto, al margen de condicionamientos, tanto concientes como inconcientes, para ejercer con suficiente libertad su opinión ciudadana.

Fecha Ut Supra,

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-089/94

PARTIDOS POLITICOS-Organización interna/CONSEJO DE CONTROL ETICO/PARTIDOS POLITICOS-Veedor/MOVIMIENTOS POLITICOS-Veedor (Salvamento de voto)

El inciso segundo del artículo 108 de la Constitución Política es una prohibición expresa, que deja la organización interna de los partidos y movimientos políticos al margen de la intervención de la ley. Dicho en otros términos, la organización interna de los partidos y movimientos políticos, es asunto de la competencia exclusiva de éstos. Pasando por encima de esta prohibición, el artículo 41 del proyecto obliga a los “partidos y movimientos políticos con o sin personería jurídica” a crear “Consejos de Control Etico”. No se requiere un análisis complicado para concluir que esta exigencia viola la prohibición del artículo 108. Los artículos 43, 44 y 45 del proyecto, que asignan funciones o facultades a los mencionados Consejos de Control Etico, son ostensiblemente inconstitucionales, por las mismas razones expuestas: si es inexequible la norma que obliga a crear tales consejos, por fuerza lo son las que les asignan funciones o facultades. El artículo 48 del proyecto obliga a los partidos y movimientos políticos a designar “un veedor que tendrá como función primordial, propiciar el cumplimiento de los deberes y funciones del elegido”. También esta norma viola el inciso segundo del artículo 108 de la Constitución, en cuanto consagra una intromisión en la organización interna de los partidos.

Con el debido respeto, exponemos las razones que nos han llevado a disentir de la mayoría de la Corte, que ha resuelto declarar exequibles los artículos 41, 43, 44, 45 y 48 del proyecto de Ley no. 11 de 1992, “Por la cual se dicta el Estatuto de los partidos y movimientos políticos...”.

Primera: El inciso segundo del artículo 108 de la Constitución prohibe al legislador establecer exigencias en torno a la organización interna de los partidos políticos: “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”.

La anterior es una prohibición expresa, que deja la organización interna de los partidos y movimientos políticos al margen de la intervención de la ley. Dicho en otros términos, la organización interna de los partidos y movimientos políticos, es asunto de la competencia exclusiva de éstos.

Segunda: Pasando por encima de esta prohibición, el artículo 41 del proyecto obliga a los “partidos y movimientos políticos con o sin personería jurídica” a crear “Consejos de Control Etico”. No se requiere un análisis complicado para concluir que esta exigencia viola la prohibición del artículo 108.

Tercera: Los artículos 43, 44 y 45 del proyecto, que asignan funciones o facultades a los mencionados Consejos de Control Etico, son ostensiblemente inconstitucionales, por las mismas razones expuestas: si es inexequible la norma que obliga a crear tales consejos, por fuerza lo son las que les asignan funciones o facultades.

Cuarta: El artículo 48 del proyecto obliga a los partidos y movimientos políticos a designar “un veedor que tendrá como función primordial, propiciar el cumplimiento de los deberes y funciones del elegido”.

También esta norma viola el inciso segundo del artículo 108 de la Constitución, en cuanto consagra una intromisión en la organización interna de los partidos.

Estos son los motivos que nos han llevado a apartarnos de la opinión mayoritaria.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

1 El artículo 100, inciso 2 de la CP, faculta al Legislador para conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consulta populares de carácter municipal o distrital.

2El proyecto se refiere, entre otros, a los Jefes de los Departamentos administrativos, que en la terminología constitucional deben denominarse Directores.

3MOORE, G.E. Principia Ethica, Cambridge, 1903, pág. 40.

4 Introducción a la Filosofía del Derecho, F.C.E., México, 1955.

5 Por qué democracia? Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.