

REPOSICION DE VOTOS A CANDIDATOS ELEGIDOS AL PARLAMENTO ANDINO-No configura una vulneración del artículo 109 de la Constitución Política

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POSTERIOR A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE UNA LEY ESTATUTARIA-Excepciones a la regla de cosa juzgada constitucional

FUNCION DE FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES EN EL ORDENAMIENTO COLOMBIANO-Contenido

MODELO DE FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES IMPLEMENTADO EN LA CONSTITUCION-Contenido

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DISPOSICION CONTENIDA EN LEY ESTATUTARIA-Procedencia

FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES-Nueva regulación consiste en la obligación para que el Congreso, prevea un mecanismo previo que se desarrolle con miras a proveer los diferentes cargos de elección popular

POSIBILIDAD DE QUE EL LEGISLADOR DETERMINE EL PORCENTAJE DE VOTACION NECESARIA PARA OBTENER FINANCIACION ESTATAL POR VOTOS VALIDOS OBTENIDOS-Condiciones

Cuando el artículo 109 de la Constitución establece expresamente la posibilidad de que el legislador determine el porcentaje de votación necesaria para obtener financiación estatal por votos válidos obtenidos, la única exigencia que se deriva para el legislador será establecer, con base en criterios de conveniencia que no desborden los parámetros constitucionales, requisitos que cumplan tres condiciones: i. Que, efectivamente, se prevea financiación para candidatos participantes en certámenes electorales; ii. Que dicha determinación se realice con base en un criterio que atienda a la votación obtenida por los candidatos; y iii. Que, no obstante la gran amplitud con que cuenta el legislador, sus decisiones sean tributarias de criterios de racionalidad, equidad y de la prohibición de arbitrariedad, todos ellos axiales a las decisiones que dentro de un Estado social de derecho tomen los poderes públicos. Estos son los únicos límites establecidos a la decisión política por el artículo 109 de la Constitución, de manera que el Congreso, en desarrollo del principio

democrático –artículo 1º de la Constitución-, puede escoger entre el amplio abanico de opciones que se deriva de los términos constitucionales.

REPOSICION DE VOTOS A CANDIDATOS ELEGIDOS AL PARLAMENTO ANDINO-Cumplimiento de exigencias constitucionales

Referencia: expediente D-8328

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la ley estatutaria 1157 de 2007.

Actor: Fernán Ramiro Álvarez Rangel.

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Jairo Ardila Espinosa demanda el artículo 6º de la ley 1157 de 2007, “por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de los parlamentarios andinos”, por considerar que el precepto mencionado vulnera los artículos 13 y 109 de la Constitución.

Por medio de auto de dos (02) de noviembre de 2010 el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó oficiar al Presidente del Congreso y al Presidente de la República, para que intervinieran impugnando o defendiendo la disposición acusada.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II.- DISPOSICIÓN DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada y se subraya el aparte acusado, conforme a su publicación en el Diario Oficial:

LEY 1157 DE 2007*

(septiembre 20)

Diario Oficial No. 46.757 de 20 de septiembre de 2007

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos.

DECRETA:

ARTÍCULO 6o. REPOSICIÓN DE VOTOS. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.

III. LA DEMANDA

2. La demanda.

El actor inicia la demanda señalando que en virtud del Acto Legislativo 01 de 2009, el artículo 109 de la Constitución fue modificado, presentándose una variación en el contenido normativo de dicha disposición. En virtud a que el antiguo artículo 109 de la Constitución determinaba el marco jurídico dentro del cual debía desarrollarse el tema de la financiación de las campañas electorales, dentro de las que se cuentan las realizadas por quienes aspiran al Parlamento Andino, su modificación implicó un cambio en el parámetro de constitucionalidad del artículo demandado. Esto tendría como resultado, de acuerdo a la conclusión del demandante, la inconstitucionalidad sobreviviente del artículo 6º de la ley 1157 de 2007.

En palabras del demandante:

“Con la expedición de la reforma política de 2009 el legislador reformó el artículo 109 de la Constitución Política de Colombia estableciendo tres consideraciones como fundamentales, así:

- Tendrán derecho a la financiación estatal por las campañas electorales, los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.
- Igualmente, serán financiados parcialmente con recursos estatales las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica o por grupos significativos de ciudadanos.
- De lo anterior podemos colegir de manera diáfana y concreta que todos los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica, siempre serían financiados parcialmente con recursos estatales, debiendo la ley determinar el porcentaje de votación necesario para tener derecho a la financiación.”¹

En virtud del cambio operado, la demanda afirma que la disposición demandada vulnera el principio de igualdad y la disposición constitucional sobre financiación de partidos y movimientos políticos.

El cargo por igualdad tiene como fundamento una presunta discriminación entre los candidatos al Senado de la República y los del Parlamento Andino. En palabras del actor “Por tal motivo el vocablo “elegidos” descrito en el referido artículo 6º de la Ley 1157 de 2007 constituye una flagrante violación al derecho a la igualdad previsto en artículo 13 de la Constitución Política, por cuanto no se puede para unas cosas, medir con el mismo rasero y aplicar las normas que le son propias a los Senadores de la república, a los candidatos al Parlamento Andino; y para otras, aplicar de forma discriminatoria con flagrante violación al derecho a la igualdad, la implementación de una fórmula distinta que obliga a los candidatos al parlamento Andino a que resulten elegidos para concurrir a la financiación estatal, cuando los candidatos al Senado de la República sí pueden concurrir a dicha financiación, sin que para ello se requiera que sean elegidos” -folio 5-.

El cargo por vulneración del artículo 109 de la Constitución consistiría en que el precepto

legal mencionado restringe la reposición de votos a los candidatos elegidos, mientras que el precepto constitucional se refiere a “los candidatos”, no haciendo distinción entre los elegidos y aquellos que no lo fueron. En palabras del actor “[a]sí las cosas, el legislador al expedir la ley 1157 de 2007 en su artículo 6º, se extralimitó en sus facultades al establecer una restricción no prevista en la Constitución y usar la expresión ‘elegidos’ para tener derecho a la financiación estatal por votos válidos obtenidos, cuando el artículo 109 de la Constitución Política claramente otorga ese derecho a todos los candidatos, sin distinguir que éstos hayan sido o no elegidos (...)” -folio 4-.

Son estas las razones que sustentan la acusación del actor.

IV. intervenciones

1.- Intervención de la Universidad Libre

Jesús Hernando Álvarez Mora, en su calidad de decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, presentó escrito de intervención en el que manifiesta no compartir la solicitud de inconstitucionalidad por las siguientes razones:

La naturaleza jurídica especial del Parlamento Andino le permite ser tipificado como un órgano internacional con un régimen jurídico especial y como consecuencia de ello, diferente al de las demás corporaciones cuyos miembros sean elegidos por elección popular. Por ello, considera el interviniente que no resulta admisible la solicitud de inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, por vulneración al derecho a la igualdad; como quiera que en el caso en particular, el Parlamento Andino no es un órgano asimilable a las corporaciones públicas del Estado colombiano, cuyos miembros sean elegidos por elección popular.

Así mismo, indicó que la Ley 1157 de 2007, por la cual se determina en el Estado colombiano la elección directa de parlamentarios andinos, es una ley estatutaria, lo que supone que la citada ley fue objeto de control previo especial de constitucionalidad por parte de la Corte constitucional. Ello implica en primer lugar, que padeció un control de constitucionalidad integral, esto es que la Corte Constitucional, con anterioridad a su vigencia, verificó constitucionalmente los requisitos de forma y fondo de la referenciada ley; entre ellos precisamente la reposición de votos de los candidatos no electos al Parlamento Andino, y en segunda medida, que el fallo de constitucionalidad es definitivo, esto es que el fallo goza ya

de un juicio de constitucionalidad favorable constatado por una sentencia.

En consecuencia de lo anterior, la referenciada ley estatutaria no sólo goza de constitucionalidad integral desde el inicio de su vigencia, sino que la sentencia que así lo constató goza de fuerza de cosa juzgada constitucional, lo que en modo alguno permite demandar por vía de acción de inconstitucionalidad hacia futuro.

Finalmente, señala que la reposición de votos de candidatos no electos al Parlamento Andino, es un tema que ha de ser objeto del Tratado Internacional que regule el Régimen Electoral Uniforme de Elección Directa de Parlamentarios Andinos, el cual aún no ha sido expedido por los países andinos.

2.- Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

La representante del Ministerio del Interior y de Justicia indicó en su escrito de intervención que los cargos de inconstitucionalidad señalados por el accionante contra la norma demandada, resultan desvirtuados con las precisiones realizadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-502 de 2007, al examinar de manera integral y definitiva el proyecto de Ley Estatutaria “Por el cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos” que pasó a ser la Ley 1157 de 2007.

Por ello, en esta oportunidad al tratarse de una demandada contra una disposición contenida en una Ley Estatutaria, considera el Ministerio que no procede un nuevo examen de constitucionalidad por esta Corporación ya que, de conformidad con el artículo 241, numeral 8 de la Constitución, dicho análisis se realiza de manera definitiva respecto del proyecto de Ley Estatutaria, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Por lo expuesto, el Ministerio considera que lo procedente en este caso es que la Corte ordene estarse a lo resuelto en la sentencia C-502 de 2007, que decidió de manera preventiva sobre la exequibilidad de la misma norma aquí demandada por haber operado con respecto a ella el fenómeno de cosa juzgada constitucional.

3.- Intervención del Consejo Nacional Electoral

El actual presidente del Consejo Nacional Electoral, manifiesta en su escrito de intervención que, aunque a primera vista es posible colegir que sobre la materia existe cosa juzgada constitucional, en el caso en estudio es posible un nuevo examen de constitucionalidad de la norma demandada pues se ha presentado un cambio en la norma superior derivada de lo siguiente:

Con posterioridad a la sentencia C-502 de 2007, se promulgó el acto legislativo 01 de 2009, el que entre otros aspectos introdujo modificaciones al artículo 109 superior, que es el que establece el marco general de la financiación estatal. El cambio introducido por el acto legislativo mencionado es sustancial en la tradicional concepción de la financiación estatal de las campañas, la que se encontraba sustentada en el sistema de reposición por voto válido obtenido, es decir, nos encontrábamos en un régimen de financiación estatal de las campañas electorales a posteriori, mientras que el Acto Legislativo 01 de 2009, incorpora la posibilidad de financiación previa de las campañas electorales, aspecto en el que no distinguió frente a los distintos tipos de campañas, lo que en consecuencia incluye a las que realicen los candidatos del Parlamento Andino, máxime si se tiene presente la remisión que el artículo 10 de la ley 1157 de 2007 hace del régimen de elección de los senadores de la República.

Manifiesta el interviniente que, con la entrada en vigencia del acto legislativo mencionado, se desprende que pueden concurrir dos esquemas de financiación anticipada, uno donde los recursos entregados de manera previa son descontables del total a percibir en relación con el total de votos válidos obtenidos y que den lugar, de conformidad con la ley, a la financiación vía reposición, escenario en el cual la limitación fijada en la Ley 1157 de 2007 en el artículo demandado daría lugar sólo a disponer de unos recursos con antelación a la fecha de las elecciones, los que deberán ser devueltos en su integridad por quienes no resulten elegidos.

De otra parte, existe un esquema como el fijado para los candidatos a la presidencia de la República, en relación con quienes la Carta constitucional es enfática al exigir plenas condiciones de igualdad electoral, evento en el cual, los dineros entregados a título de anticipo no son reembolsables por los candidatos beneficiarios de los mismos, salvo en casos expresamente previstos por el legislador para garantizar la seriedad de las candidaturas.

La anterior situación de dualidad frente a los anticipos da lugar, en el entender del

interviniente, a que sea pertinente establecer en que escenarios nos encontramos en relación con los candidatos a representantes por Colombia en el Parlamento Andino.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En su escrito de intervención, el Procurador General de la Nación, manifestó que sobre la norma demandada existía cosa juzgada constitucional, ya que la expresión que el actor cuestiona, al hacer parte de la Ley Estatutaria 1157 de 2007 “Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos”, fue objeto de control previo e integral de constitucionalidad en la sentencia C-502 de 2007.

Señala que, los cargos esgrimidos por el actor fueron estudiados por la Corte en el punto 54 de la sentencia C-502 de 2007 y dieron lugar a plantear dos preguntas a modo de problema jurídico. La primera de ellas referente a si el artículo 6 del proyecto de Ley Estatutaria vulnera la Constitución al determinar que solamente pueden obtener reposición de votos los candidatos elegidos, a pesar de que la Constitución establece que la reposición se otorgará a los que obtengan un porcentaje de votación determinado. La segunda dirigida a establecer si el trato diferente entre los candidatos al Parlamento Andino y los candidatos al Congreso Nacional, en materia de reposición de votos no vulnera el derecho a la igualdad.

Al resolver los anteriores interrogantes se decidió que la disposición, hoy acusada, se encuentra ajustada a la Constitución. De allí que, en el sentir del Ministerio Público, al haber identidad entre la norma revisada en la sentencia C-502 de 2007 y tratarse de cargos semejantes, se concluye que sobre la materia existe cosa juzgada constitucional y, por lo tanto, debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-502 de 2007, en relación con la expresión “elegidos”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer el asunto de la referencia, pues se trata de una demanda interpuesta contra una norma que hace parte de una ley de la República.

2. Argumentos del demandante

En la demanda el accionante presenta dos argumentos en contra de la exequibilidad de la norma acusada:

i. El cargo por igualdad, que tiene como fundamento una presunta discriminación entre los candidatos al senado de la República y los del Parlamento Andino. En palabras del actor “[p]or tal motivo el vocablo “elegidos” descrito en el referido artículo 6º de la Ley 1157 de 2007 constituye una flagrante violación al derecho a la igualdad previsto en artículo 13 de la Constitución Política, por cuanto no se puede para unas cosas, medir con el mismo rasero y aplicar las normas que le son propias a los Senadores de la república, a los candidatos al Parlamento Andino; y para otras, aplicar de forma discriminatoria con flagrante violación al derecho a la igualdad, la implementación de una fórmula distinta que obliga a los candidatos al parlamento Andino a que resulten elegidos para concurrir a la financiación estatal, cuando los candidatos al Senado de la República sí pueden concurrir a dicha financiación, sin que para ello se requiera que sean elegidos” -folio 5-.

i. El cargo por vulneración del artículo 109 de la Constitución, que consiste en que el precepto legal mencionado restringe la reposición de votos a los candidatos elegidos, mientras que el precepto constitucional se refiere a “los candidatos”, no haciendo distinción entre los elegidos y aquellos que no lo fueron. En palabras del actor “[a]sí las cosas, el legislador al expedir la ley 1157 de 2007 en su artículo 6º, se extralimitó en sus facultades al establecer una restricción no prevista en la Constitución y usar la expresión ‘elegidos’ para tener derecho a la financiación estatal por votos válidos obtenidos, cuando el artículo 109 de la Constitución Política claramente otorga ese derecho a todos los candidatos, sin distinguir que éstos hayan sido o no elegidos (...)” -folio 4-.

La acusación así formulada hace necesario que la Corte se pronuncie sobre dos aspectos que resultan presupuestos argumentativos de la solución al problema jurídico: el control posterior de constitucionalidad sobre leyes estatutarias y el principio de financiación de las campañas electorales que se deriva de nuestra Carta política.

Luego de estas consideraciones la Corte presentará la solución al asunto en concreto.

3. Control de constitucionalidad posterior a la entrada en vigencia de una ley estatutaria: excepciones a la regla de cosa juzgada constitucional

La Corte, a partir la sentencia C-011 de 1994, ha consolidado una pacífica y reiterada jurisprudencia, en el sentido que una vez expedida una ley estatutaria, ésta no podrá ser demandada por ningún ciudadano, por medio de la acción pública de inconstitucionalidad. Los motivos de esta prohibición se encuentran en el mandato del artículo 241 N. 8 de nuestra carta política, que le ordena a esta Corte realizar un estudio integral y definitivo de la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria. En la mencionada sentencia la Corte señaló

“...Según el mismo numeral 8° del artículo 241, a la Corte le corresponde, decidir definitivamente sobre la constitucionalidad, de la norma objeto de esta sentencia. Los alcances de esta expresión ameritan la siguiente reflexión: Para la Corte Constitucional, el carácter definitivo del control que nos ocupa implica que una vez expedida una ley estatutaria, ésta no podrá ser demandada en el futuro por ningún ciudadano porque al momento de confrontar la norma revisada con la preceptiva constitucional, la Corte analiza todos y cada uno de los artículos del proyecto de ley estatutaria a la luz de todos y cada uno de los artículos del estatuto superior. En este sentido, los artículos que la Corte encuentre exequibles es porque son conformes con la totalidad del ordenamiento constitucional. Los que encuentre inexecutable son retirados del ordenamiento jurídico. Por tanto, una vez sancionado el proyecto y convertido en ley de la República, éste goza ya de un juicio de constitucionalidad favorable, constatado por medio de una sentencia...”²

Sin embargo, en la misma sentencia C-011-94 se expresaron las excepciones que se deducen de la lógica de funcionamiento de dicha regla general:

- i. que el vicio de constitucionalidad surja con posterioridad al control previo –caso en el cual será un vicio en el procedimiento-3; y
- ii. que se presente un cambio de las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento para el inicial pronunciamiento de constitucionalidad –caso en el cual podrá ser un vicio de contenido-.

Siguiendo los anteriores pronunciamientos, la Corte en Auto 042 de 2002 sostuvo que “siendo el control de constitucionalidad respecto de los proyectos de ley estatutaria integral y definitivo y con efectos de cosa juzgada, ninguna de las normas que forman parte de la ella pueden ser examinadas nuevamente, salvo la excepción a la que alude la sentencia citada, esto es, que se configuren vicios de inconstitucionalidad sobrevivientes a dicho control, como por ejemplo vicios de forma en el trámite posterior o vicios de fondo resultantes del cambio de las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento para el inicial pronunciamiento de constitucionalidad”. -subrayado ausente en texto original-

Ratificando lo expresado anteriormente, en el auto A 097-06 esta corporación concluyó “...el control de constitucionalidad respecto de un proyecto de ley estatutaria es integral, definitivo y con efectos de cosa juzgada, ninguna de las normas que forman parte de ella pueden ser examinadas nuevamente salvo que se configuren vicios de inconstitucionalidad sobrevinientes a dicho control, como por ejemplo vicios de forma en el trámite posterior o vicios de fondo resultantes del cambio de las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento para el inicial pronunciamiento de constitucionalidad...”⁴

Estas excepciones se justifican porque la Corporación no puede anticiparse, mediante el control previo, a todas las situaciones posteriores a que se verá enfrentada la ley objeto de estudio. Por tal razón, la Corte expresó “...Ahora bien, respecto de la situación eventual consistente en que surja un vicio de inconstitucionalidad con posterioridad a la revisión previa de la Corte, encuentra la Sala dos situaciones. Una relativa a los trámites subsiguientes que debe surtir el proyecto para convertirse en ley, en desarrollo de los cuales puede vulnerarse el procedimiento constitucional establecido. Frente a lo que la acción pública surge como el mecanismo para declarar la inconstitucionalidad. Y otra, que tiene que ver con la modificación posterior de las normas constitucionales o de la conformación de las normas que integran el bloque de constitucionalidad. Lo cual supone la modificación del patrón de comparación a partir del cual se realizó el cotejo, propio del ejercicio del control de constitucionalidad, que se hizo entre las normas estatutarias y las normas del bloque de constitucionalidad. Por lo que en dicha situación no podría hablarse en estricto sentido de un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sobre el asunto. En conclusión, estas situaciones podrían generar una inconstitucionalidad sobreviviente, ante la cual sobreviene igualmente el deber de la Corte Constitucional de repararla. Lo anterior es una consecuencia lógica de la imposibilidad material de que los jueces de control de constitucionalidad puedan

anticiparse – mediante el control previo – a todas las posibles inconstitucionalidades derivadas de la aplicación futura de las leyes...”⁵

Por otro lado, este argumento no puede interpretarse en el sentido que cualquier modificación del parámetro de control sea motivo de una nueva revisión por parte de la Corte. Se reitera que dicha decisión requerirá de un cambio en las disposiciones constitucionales que sirven como base o fundamento a la disposición estatutaria que se acuse; contrario sensu, el simple hecho de que exista una modificación de la Constitución no amerita un nuevo estudio de la Corte respecto de la adecuación de una ley estatutaria.

En consonancia con lo anteriormente dicho, en las acciones de inconstitucionalidad contra leyes estatutarias se requerirá que el accionante exponga claramente cuáles son los motivos por los que una disposición estatutaria es contraria a la nueva redacción constitucional; la exposición de las razones de inexecutable resulta fundamental pues, a parte de ser la base para determinar el problema jurídico, constituyen el parámetro que seguirá la Corte en el estudio de constitucionalidad. Es decir, el examen que realice la Corte estará restringido al estudio de los cargos que exponga el accionante, no existiendo la posibilidad de desbordar los parámetros abiertos por la acusación planteada, ya que no se trata de un análisis previo e integral de constitucionalidad, sino de uno motivado, precisamente, por una acción pública.

De esta forma el examen de una ley estatutaria requerirá que se compruebe la existencia de dos elementos:

- i. que se hayan modificado las disposiciones que sirven como base para la expedición de la disposición infra constitucional acusada; y
- ii. que se mencionen clara y expresamente las razones por las cuales dicho cambio implica la inconstitucionalidad de la disposición acusada.

En conclusión, esta Corte podrá hacer un nuevo estudio de Constitucionalidad de una ley estatutaria cuando se acuse a la ley estatutaria de presentar un vicio procedimental ocurrido con posterioridad al estudio previo hecho por la Corte o cuando los parámetros constitucionales que sirvieron de fundamento para la Constitucionalidad de la ley hayan sido

modificados por cualquiera de las formas que las Constitución permite para su reforma y la acusación tenga fundamento en el desconocimiento de las nuevas normas parámetro de control por parte de la ley estatutaria.

4. La función de financiación de las campañas electorales en el ordenamiento colombiano

Las campañas electorales se enmarcan dentro de lo que la doctrina y jurisprudencia han llamado funciones electorales. Esta Corte, desde el inicio de su jurisprudencia, ha resaltado la importancia que para la implementación de la democracia tiene la función electoral. En este sentido en la sentencia C-145 de 1994 manifestó:

“(...) los ciudadanos desarrollan la función electoral por medio de la cual las sociedades democráticas se autoorganizan y se autogobiernan, ya que mediante los procedimientos electorales los ciudadanos conforman y controlan los órganos representativos así como toman de manera directa determinadas decisiones por medio de referendums, consultas y otros mecanismos de democracia participativa. Las funciones electorales son entonces la expresión orgánica del principio democrático. En efecto, la democracia, desde el punto de vista formal, puede ser definida como un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad. Esto diferencia el principio democrático de autoorganización de la sociedad -en el cual el orden es construido a partir de la voluntad de los gobernados- del principio autocrático -en el cual son los propios gobernantes quienes determinan el orden social-. Y esa autoorganización de la sociedad se efectúa en lo esencial por medio de los procedimientos electorales.” -negrilla ausente en texto original-

Dentro de las funciones electorales, y en pos del objetivo que por medio de ellas se busca alcanzar, las campañas electorales juegan un papel fundamental en la implementación de la estructura orgánica que permitirá la conformación democrática de algunos órganos públicos. Fue la propia sentencia C-145 de 1994 la que, respecto de las campañas electorales, manifestó en aquella ocasión “[d]e un lado, considera la Corte que se trata de un elemento central esencial de la regulación de las funciones electorales, por lo cual es materia de reserva de ley estatutaria.//De otro lado, esta Corte estima que un aspecto central del funcionamiento y régimen de los partidos y movimientos políticos, es el relacionado con la financiación estatal de las campañas electorales. Es este uno de los temas de ineludible

regulación mediante ley estatutaria, en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 152, literal c) de la Carta Política”.

Siendo fundamentales dentro de la implementación de la democracia institucional, es lógico que el constituyente haya determinado como un punto de interés la función que el Estado debe jugar en la financiación de dichas campañas electorales, pues las crecientes necesidades de financiación por parte de los candidatos abren la puerta para que fuentes de financiación privada terminen con una influencia desmedida, desdibujando el sentido que tiene en una democracia la elección de sus representantes por parte de los ciudadanos. Esta idea fue planteada con ocasión del estudio del proyecto de ley de garantías para la elección de Presidente de la República:

“Tal como se adelantó, el fenómeno de profesionalización de los partidos ha elevado los niveles de tecnificación de las campañas. Esto, por supuesto, ha incrementado las exigencias financieras, por lo que las democracias contemporáneas exigen gastos paulatinamente mayores con el fin de mantener el sistema representativo. La contratación de encuestas, promotores, asesores de imagen, publicistas, comunicadores, antropólogos, sicólogos, etc. ha hecho de las campañas verdaderas empresas electorales, por lo que los recursos económicos que se necesitan para ponerlas en marcha son cada vez mayores.

La creciente participación de grandes sumas de dinero en las campañas electorales conlleva grandes riesgos para la democracia. Estos riesgos se derivan de los intereses económicos de los diversos grupos que apoyan las candidaturas, que constituyen verdaderos grupos de presión que es necesario controlar con el fin de que no se desvirtúe la verdadera voluntad de los electores, por conducto de diferentes mecanismos de sugestión. La distorsión que la necesidad de financiación de los partidos genera en la democracia se evidencia desde la disputa por el cargo hasta el ejercicio del mismo.”⁶

En este sentido, ya desde los primeros años de la jurisprudencia constitucional, se resaltó la importancia de la financiación pública en aspectos electorales, de lo que es muestra lo manifestado en la sentencia C-089 de 1994 al estudiar el artículo que previó la forma de financiación de partidos y movimientos políticos. En este sentido se consagró “[l]a razón de ser de la ayuda financiera – que es por lo tanto parcial en cuanto no puede y no debe hacerse

cargo de todo el costo de la actividad política -, busca neutralizar la dependencia y servidumbre que las organizaciones políticas pueden adquirir respecto de los centros privados de poder que les prodigan su apoyo económico y pueden prevalecerse de él para derivar una malsana influencia sobre los asuntos políticos o exigir reciprocidades que deterioran la moral social y socavan la confianza en el correcto desempeño de su función representativa y mediadora, que debería inspirarse únicamente en el interés general”.

De esta forma, la financiación estatal de las campañas electorales busca la concreción de elementos actuantes del principio democrático, en el sentido que otorga una plataforma de garantías mínimas y, por este medio, aporta un sentido de igualdad a las contiendas electorales.

Siendo este el principio constitucional que se extrae de la disposición sobre financiación de campañas electorales, no puede el legislador proferir disposiciones que, ya sea formal o sustancialmente, lo desconozcan, pues no sólo estaría yendo en contra de una disposición constitucional de logística electoral, sino atentando contra la concreción sustancial de uno de los aspectos cardinales de la democracia desde la perspectiva procedimental.

Este es el sentido que la Constitución asignó a la financiación de campañas electorales y la forma en que la jurisprudencia constitucional lo ha entendido al momento de aplicarlo a casos concretos.

Resta decir que, sin lugar a dudas y de forma pacífica y constante, la interpretación sistemática de la Constitución ha servido para concluir que los temas comprendidos en las funciones electorales, dentro de los que se cuentan la financiación de las campañas electorales, caen dentro de la órbita competencial de la ley estatutaria, de manera que siempre que se quiera regular sobre los aspectos dentro de éste comprendidos debe hacerse utilizando esta fuente normativa. En este sentido resulta pertinente hacer una nueva cita de la ley C-145 de 1994 que estableció:

“En este caso la regulación de la ley estatutaria debe ser mucho más exhaustiva por las siguientes razones:

De un lado, porque es la propia Constitución la que ordena regular las funciones electorales mediante ley estatutaria y no solamente los aspectos esenciales de las mismas.

De otro lado, porque -como se ha señalado anteriormente en esta sentencia- una definición restrictiva de la noción de funciones electorales haría perder su especificidad normativa al mandato constitucional del artículo 152 literal c, ya que las funciones electorales se disolverían en los mecanismos y derechos de participación.

En tercer término, porque no se puede aducir que una reglamentación exhaustiva de las funciones electorales vacía al Legislador ordinario de su competencia -como sí sucede en el caso de los derechos fundamentales- puesto que las funciones electorales son un campo jurídico delimitado.

Finalmente, pero no por ello menos importante, porque esta concepción amplia de la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales encuentra una sólida justificación democrática y constitucional cuando se analiza el sentido de las reglas electorales en el funcionamiento del principio democrático. Es sabido que la democracia, como procedimiento formal para la adopción de decisiones, se fundamenta en el predominio del principio de mayoría en el juego político. Esto significa que por regla general las decisiones colectivas son adoptadas por las mayorías. Sin embargo, lo cierto es que el funcionamiento adecuado del procedimiento democrático basado en la alternancia de mayorías, requiere el reconocimiento por los actores sociales y políticos de reglas básicas previas, encaminadas no sólo a garantizar la igualdad y universalidad del sufragio sino también a proteger los derechos de las minorías en la dinámica democrática. En efecto, la democracia no es el gobierno exclusivo de las mayorías ni un mecanismo para que éstas atropellen a las minorías; por eso sólo hay verdadera democracia allí donde las minorías y la oposición se encuentran protegidas a fin de que puedan eventualmente llegar a constituirse en un futuro en opciones mayoritarias, si llegan a ganar el respaldo ciudadano necesario.”

Sobre el tema específico de las campañas electorales, la misma sentencia C-145 de 1994 consagró:

“De otro lado, esta Corte estima que un aspecto central del funcionamiento y régimen de los partidos y movimientos políticos, es el relacionado con la financiación estatal de las campañas electorales. Es este uno de los temas de ineludible regulación mediante ley estatutaria, en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 152, literal c) de la

Carta Política. Así lo entendió inequívocamente el legislador al ocuparse de manera integral de esta temática en la Ley Estatutaria Número 11/92 Cámara, 348/93 Senado, cuyo artículo 13, luego de reiterar el deber constitucional que en ese sentido tiene el Estado, señala las cifras o montos de reposición de los gastos de campaña para los distintos cargos de elección popular, al igual que la forma de distribución de los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento político, de acuerdo a sus estatutos, como también la entidad encargada de hacer el reajuste anual de tales valores, de conformidad con el aumento del índice de precios al consumidor (artículos 13, 39 y 40 ibidem)".⁷

Es esta una introducción a los aspectos generales que componen el tema de la financiación de las campañas electorales. A continuación se hará una mención general al modelo de financiación implementado por la Constitución para llevar a cabo la función de financiación de las campañas electorales.

5. El modelo de financiación de campañas electorales implementado en la Constitución

El texto original de la Constitución de 1991 atribuyó al Estado la función de financiar las campañas electorales; sin embargo, para el cumplimiento de lo establecido no previó la implementación de modelo alguno de financiación de dichas campañas, sino que dejó al criterio de los poderes constituidos el determinar cómo se llevaría a cabo el cumplimiento del objetivo previsto por la disposición constitucional. En este primer momento la disposición constitucional, desde ese entonces artículo 109, estableció:

Los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley.

La ley podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales. Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos. -subrayado ausente en texto original-

La disposición constitucional fue desarrollada por el legislador mediante ley, que, siguiendo lo previsto por el literal c) del artículo 152 del texto constitucional, fue de naturaleza

estatutaria. Se trató de la ley 130 de 1994, aún vigente en nuestro ordenamiento, que contuvo dentro de sus previsiones el artículo 13 relativo al tema de la financiación de campañas electorales. La disposición estatutaria previó:

“TÍTULO IV.

DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL Y PRIVADA

ARTÍCULO 12. (...)

ARTÍCULO 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 listas 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 él 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.” -negrilla ausente en texto original-

El legislador, dentro de los amplios parámetros establecidos por la Constitución, determinó que la financiación tuviera lugar con posterioridad a las elecciones y que se realizara por medio del sistema de reposición de votos, sistema que consiste en asignar un valor a cada voto válido obtenido, el cual es entregado a los candidatos que, en razón del porcentaje de votos alcanzado, tengan derecho a la financiación estatal.

De esta forma el legislador estableció en este primer momento un sistema de financiación 100% posterior, cuyo fin era aliviar en algo la carga financiera en que los candidatos habían incurrido por motivo de la financiación de la campaña electoral. A través del mismo puede verse concretado el principio de igualdad, así como cumplido el mandato de concurrencia en la financiación de las campañas electorales.

Posteriormente, en el año 2003, se llevó a cabo la reforma de algunos de los más importantes elementos que, desde el aspecto jurídico, componían el sistema electoral. Así,

en pos de un común fin, se estableció una nueva forma de presentación de candidatos –tercer inciso del artículo 108 y primero del artículo 263 de la Constitución-; se previó la adopción de un nuevo sistema de escrutinio electoral –inciso segundo del artículo 263 de la Constitución-; se creó un elemento que funciona a manera de filtro electoral al momento de la realización del escrutinio electoral –el llamado umbral electoral, previsto en los incisos 2º, 3º y 5º del artículo 263 de la Constitución-; se consagró como obligación constitucional el funcionamiento de los partidos políticos como bancadas a efectos de las decisiones que tomen al interior de las corporaciones de elección popular –artículo 108 de la Constitución-; entre otras medidas que afectaron el funcionamiento del sistema electoral.

Dentro de este grupo de modificaciones, algunas tuvieron como objeto el sistema de financiación de las campañas electorales, consagrándose en el artículo 6º del Acto Legislativo 01 de 2003:

Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

PARÁGRAFO. La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

Las consultas populares internas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Congreso reglamentará estas materias. En lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales, tal reglamentación deberá estar lista a más tardar tres meses antes de su realización. Si no lo hiciere, el Gobierno Nacional dictará un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones correspondientes.

De esta forma se elevó a rango constitucional la opción adoptada por el legislador en 1994, consistente en el establecimiento de un sistema de financiación basado en la reposición de un valor previamente establecido por cada uno de los votos válidamente obtenidos en un certamen electoral. Esta disposición constitucional fue reglamentada de forma temporal por el decreto 2207 de 2003, norma que posteriormente fue declarada inconstitucional por vicios en el procedimiento de su creación por medio de la sentencia C-523 de 2005. Sin embargo, mientras estuvo vigente, el decreto 2207 de 2003 se constituyó en la regulación puntual respecto del tema de las campañas electorales, siendo aplicado en las elecciones locales realizadas en octubre de 2003. El mencionado cuerpo normativo establecía:

Artículo 1°. Financiación de campañas. Las campañas que adelanten partidos y movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos, que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales únicamente mediante el sistema de

reposición por votos válidos depositados a favor de la lista.

Se entiende por lista, para efectos de este decreto, tanto las uninominales para candidatos a alcalde o gobernador como aquellas plurinominales en el caso de elecciones a cuerpos colegiados

Al ser declarada su inexecutable por parte de la Corte Constitucional, la única regulación vigente de carácter general volvió a ser la ley 130 de 1994.

Esta situación se mantuvo hasta el año 2007, momento en el cual fue previsto el artículo 6º de la ley 1157 de 2007 para efectos de hacer posible la elección de los miembros del Parlamento Andino, regulación que, lejos de implementar elementos novedosos en materia de financiación, se apegó al estrecho parámetro establecido por la disposición constitucional, en el sentido de prever como sistema de financiación de campañas electorales la reposición de una suma de dinero por cada uno de los votos válidos obtenidos en la elección. Al respecto la norma en comento consagró:

ARTÍCULO 6o. REPOSICIÓN DE VOTOS. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.

De esta forma se cumplía con las exigencias constitucionales respecto de la participación estatal en las campañas electorales.

Siendo esta la regla general, debe mencionarse que, como parte del acto legislativo 02 de 2004 que estableció la posibilidad de reelección del Presidente de la República, se previeron medidas para garantizar la igualdad entre los candidatos que aspiren a dicho cargo, incluso cuando uno de ellos sea el Presidente en ejercicio. Por esta razón se adicionó el literal f) del artículo 152, que reservó a la legislación de naturaleza estatutaria la regulación que garantizara condiciones aceptables de igualdad entre estas campañas; esta disposición constitucional fue desarrollada por la ley 996 de 2005, que en su artículo 10 consagró una excepción a la regla de financiación estatal posterior de las campañas electorales, consistente en el derecho de los diferentes candidatos a obtener financiación estatal previa, para lo cual señaló una serie de requisitos que debían cumplirse, los cuales, en caso de no ser alcanzados, dejarían como única y exclusiva posibilidad de financiación estatal el mecanismo de la reposición de votos -tercer inciso del artículo 109-.

Aunque es algo patente en el análisis hasta ahora realizado, no es fútil resaltar que las referencias hasta el momento hechas son exclusivamente respecto de los aportes estatales a las campañas electorales; no se desconoce la existencia de recursos privados en la realización de las campañas electorales, los cuales, lógicamente, tendrán lugar con anterioridad a la elección, precisamente para financiar todos los gastos en que la campaña incurra.

Esta apreciación tiene especial sentido en este momento pues el artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2009 modificó el esquema de financiación de campañas electorales que hasta el momento se había presentado. En lo relativo a financiación de campañas la parte relevante del mencionado cuerpo normativo previó:

ARTICULO 109. <Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.

En materia de financiación de campañas electorales el acto legislativo realizó distintas y trascendentales modificaciones respecto del sistema previsto con anterioridad. En primer lugar se eliminó la exclusividad del mecanismo de reposición de votos como medio de

financiación estatal; y, como segundo gran punto, la disposición constitucional creó la posibilidad de entregar a los candidatos, a manera de anticipo de la financiación estatal proveniente de la reposición de votos⁸, parte de los fondos públicos destinados a la financiación de campañas electorales, dinero que, obviamente, se recibirá con anterioridad a la realización de la elección. De esta forma se consagró, esta vez como regla general, la obligación por parte del Estado de concurrir en la financiación de las campañas electorales con antelación al certamen electoral.

Esta fue la gran modificación que tuvo lugar a raíz del acto legislativo 01 de 2009 y que, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, corresponde desarrollar en materia de financiación de campañas al legislador por medio de ley estatutaria.

6. Solución

6.1. Asunto previo: procedencia de acción de inconstitucionalidad contra el artículo 6º de la ley 1157 de 2007

La acción ahora resuelta plantea ante la Corte Constitucional el caso de una acción pública de inconstitucionalidad interpuesta contra una disposición contenida en una ley estatutaria.

La constitucionalidad del artículo acusado fue evaluada en la sentencia C-502 de 2007, en la que, además, se reiteró la regla general sobre los efectos que tiene el control previo que realiza la Corte respecto de los proyectos de ley estatutaria. En dicha ocasión se manifestó

“3. De otra parte, es importante mencionar que la Corte ha reiterado en sus pronunciamientos que el análisis de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria es integral y definitivo. La integralidad del examen significa que la Corte debe hacer el estudio tanto del trámite del proyecto como de su contenido material. A su vez, el carácter definitivo del juicio implica que las normas del proyecto que son declaradas constitucionales hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y, por consiguiente, no podrán ser demandadas nuevamente.⁷”

La regla general será que los efectos del control de constitucionalidad realizado en aquella ocasión son definitivos, de manera que el artículo 6º de la ley estatutaria 1157 de 2007, disposición acusada, no podría ser objeto de un nuevo control por parte de la Corte

Constitucional. Sin embargo, en esta ocasión se configura una de las excepciones a esta regla general. En efecto, el artículo 109 de la Constitución, fundamento directo de la disposición estatutaria demandada en cuanto determina los parámetros constitucionales en que el legislador debe regular la financiación de campañas electorales, fue modificado con posterioridad a la expedición de la ley 1157 de 2007, específicamente esta modificación se llevó a cabo con la expedición del artículo 3º del Acto Legislativo n. 1 de 2009.

Se presenta ante el juez de la constitucionalidad un caso de cambio del parámetro de control constitucional, circunstancia que, de acuerdo con la jurisprudencia mencionada en el tercer numeral de esta providencia, avala la presentación de acciones públicas de inconstitucionalidad respecto de dicha disposición.

Debe aclarar la Corte que, aunque se trate de una disposición de naturaleza estatutaria, el examen que ahora realiza atañe única y exclusivamente a los cargos formulados por el accionante en su demanda, no correspondiendo a la Corte Constitucional hacer un control integral de la disposición acusada respecto del nuevo artículo 109 de la Constitución. Esta conclusión, en consonancia con lo previsto en el tercer numeral de las consideraciones, tiene fundamento en el hecho que en esta ocasión es la acción pública la que determina la competencia de la Corte Constitucional, de manera que el margen abierto será tan amplio como los cargos por el ciudadano formulados contra la disposición estatutaria. Descarta la Corte cualquier posibilidad de un control integral, absoluto y automático o, incluso, cualquier control que exceda los parámetros antes mencionados.

Igualmente, resulta conducente reiterar que el demandante expresamente manifestó en la acción que su acusación se basaba en el cambio del artículo 109 de la Constitución -fundamento de la disposición acusada- y, adicionalmente, explicó los cargos que fundamentaban su acusación y que tenían como origen o razón jurídica dicho cambio en el parámetro de control. En efecto, valga recordar que en su escrito de acción el demandante manifestó:

“Con la expedición de la reforma política de 2009 el legislador reformó el artículo 109 de la Constitución Política de Colombia estableciendo tres consideraciones como fundamentales, así:

- Tendrán derecho a la financiación estatal por las campañas electorales, los partidos,

movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

- Igualmente, serán financiados parcialmente con recursos estatales las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica o por grupos significativos de ciudadanos.

- De lo anterior podemos colegir de manera diáfana y concreta que todos los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica, siempre serían financiados parcialmente con recursos estatales, debiendo la ley determinar el porcentaje de votación necesario para tener derecho a la financiación.”⁹

Con base en esta modificación, el accionante consideró que existía causa para declarar la inexequibilidad por vulneración de los artículos 13 -interpretado a la luz del nuevo artículo 109- y del propio artículo 109 de la Constitución, que preveía nuevas exigencias respecto de la financiación de candidatos.

Estas son las razones por las que en este caso se excepciona la regla general que impide el conocimiento de causas constitucionales respecto de disposiciones contenidas en cuerpos normativos de tipo estatutario; así mismo, serán estos los precisos términos en que se desarrolle el estudio de la constitucionalidad del artículo 6º de la ley 1157 de 2007.

6.2. Cambio en el parámetro de control constitucional

En lo pertinente, la redacción del artículo 3º del Alto Legislativo 01 de 2003 que modificó el artículo 109 de la Constitución, en vigor hasta la entrada en vigencia del artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2009, era la siguiente:

“ARTÍCULO 3o. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 109. El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.”

De esta disposición era posible extraer los siguientes mandatos directos:

- i. Que el Estado concurra, efectivamente, en la financiación de las campañas electorales que desarrollen los partidos y movimientos políticos con personería jurídica;
- ii. Que las condiciones para asignar los recursos públicos a tales campañas tengan como fundamento un criterio que atienda a la votación obtenida por los candidatos; y
- iii. Que dicha financiación se otorgue con posterioridad a la elección, mediante el sistema de reposición de votos;
- iv. Que se determine por intermedio de la ley el porcentaje de votación necesario para hacerse acreedor a dicha financiación por parte del Estado.

La nueva redacción de la disposición constitucional es la que se transcribe a continuación:

“ARTÍCULO 3o. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral” –subrayado ausente en texto original-

De esta nueva disposición se derivan los siguientes mandatos de forma

- i. Que el Estado concurra, efectivamente, en la financiación de las campañas electorales que desarrollen los partidos y movimientos políticos con personería jurídica;
- ii. Que los parámetros para asignar los recursos públicos a tales campañas tengan como fundamento un criterio que atienda a la votación obtenida por los candidatos;
- iii. Que se determine por intermedio de la ley el porcentaje necesario para hacerse acreedor a dicha financiación por parte del Estado.
- iv. Que dicha financiación sea parcial, en relación con el costo total de la campaña electoral;
- v. Que un porcentaje de dicha financiación se otorgue a partidos, movimientos y grupos significativos que avalen candidatos de forma previa a la elección;

El cambio más relevante introducido por la nueva regulación, respecto de la financiación de campañas electorales, consiste en la obligación para que el Congreso, por medio de una ley que desarrolle este artículo constitucional, prevea un mecanismo de financiación previa para las campañas que se desarrollen con miras a proveer los diferentes cargos de elección popular.

Este aspecto modifica la aproximación que hasta el momento había realizado el ordenamiento constitucional al tema de la financiación de campañas electorales. En efecto, con la financiación previa se busca alcanzar criterios de igualdad entre los candidatos que participarán en la contienda electoral, de manera que tenga realización concreta y real del principio de competencia, principio que resulta esencial en los certámenes electorales en los Estados democráticos. Este aspecto fue resaltado por la sentencia C-1153 de 2005 que previó:

“Concretamente, en cuanto al tema de la financiación de partidos y campañas, la primera cuestión que resalta es si la misma debe ofrecerse en igualdad de condiciones a todos los partidos y movimientos que ingresan a la campaña o si la misma debe asignarse según el apoyo político con que cuente cada uno. Así, una financiación matemáticamente equitativa asignaría los mismos recursos a partidos y movimientos políticos con amplia aceptación

popular, que a movimientos o partidos pequeños y de poca representatividad. Esta asignación igualitaria -no proporcional- reconoce que en el juego de la democracia, tanto los contendientes débiles como los poderosos tienen los mismos derechos de participar en la competencia y, por tanto, el derecho a los mismos recursos económicos.”

Sin embargo, la utilización exclusiva de esta forma de financiación implica una asignación de recursos que puede resultar inequitativa con aquellos partidos que, por tener un mayor apoyo popular, deberían recibir mayor cantidad de recursos estatales. Este riesgo fue resaltado en la misma providencia -C-1153 de 2005-, por lo que se mencionó que “otros sistemas aplican fórmulas mixtas, todas encaminadas a garantizar un mínimo de apoyo fiscal que permita el equilibrio de la contienda. Entre ellas se destacan el subsidio equitativo con lo que los partidos puedan conseguir por vía de contribuciones particulares; el subsidio complementario, que depende del sacrificio que los partidos receptores hagan de lo que pretenden obtener de contribuciones particulares -vigente en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos-; contribuciones fiscales atadas a los resultados de las elecciones previas; ayuda estatal proporcional al número de escaños de cada partido en la correspondiente legislatura; suministro estatal diferenciado para el partido de la oposición, entre otros”.

Por esta razón el artículo 109 de la Constitución previó la existencia de un sistema de financiación de campañas electorales que dependa directamente del porcentaje de votación alcanzado, con la particularidad que:

- i. asigna parte de dichos recursos estatales de forma previa a la elección; y
- ii. entrega el resto de dichos recursos con posterioridad a la misma.

En resumen, el régimen constitucional vigente para la financiación de las campañas electorales no eliminó la posibilidad de crear mecanismos de financiación posterior, como puede ser la reposición de votos válidos obtenidos, los cuales podrán seguir existiendo de forma concomitante con la financiación previa.

Así, el análisis del actual artículo 109 de la Constitución conduce a la conclusión que el Acto

Legislativo amplió el espectro de regulación legislativa en lo relativo a la asignación de recursos públicos a las campañas electorales, que ahora incluirá la posibilidad de brindar un anticipo a los partidos que, de acuerdo con las condiciones que establezca la ley, tengan derecho a ello.

6.3. Análisis de las acusaciones planteadas contra el artículo 6º de la ley 1157 de 2007

6.3.1. De la vulneración del principio de igualdad

El cargo por igualdad tiene como fundamento una presunta discriminación entre los candidatos al Senado de la República y los del Parlamento Andino. En palabras del actor “Por tal motivo el vocablo “elegidos” descrito en el referido artículo 6º de la Ley 1157 de 2007 constituye una flagrante violación al derecho a la igualdad previsto en artículo 13 de la Constitución Política, por cuanto no se puede para unas cosas, medir con el mismo rasero y aplicar las normas que le son propias a los Senadores de la república, a los candidatos al Parlamento Andino; y para otras, aplicar de forma discriminatoria con flagrante violación al derecho a la igualdad, la implementación de una fórmula distinta que obliga a los candidatos al parlamento Andino a que resulten elegidos para concurrir a la financiación estatal, cuando los candidatos al Senado de la República sí pueden concurrir a dicha financiación, sin que para ello se requiera que sean elegidos” -folio 5-.

Respecto de este primer cargo la Sala decide estarse a lo resuelto mediante sentencia C-502 de 2007 en la que se realizó el control de constitucionalidad sobre el proyecto de ley estatutaria número 34/05 Senado y 207/05 Cámara, que luego se convertiría en la ley estatutaria 1157 de 2007.

En efecto, cuando la acusación se presenta respecto de una posible vulneración del artículo 13 de la Constitución, debe la Sala recordar que la disposición acusada fue objeto de control de constitucionalidad automático, previo e integral; así, su contenido fue contrastado con todas y cada una de las disposiciones constitucionales, de manera que con base en este hecho y ante la ausencia de modificación del parámetro de control en esa específica disposición, debe concluirse que existe cosa juzgada constitucional con respecto a la acusación por desconocimiento del artículo 13 de la Constitución. Son estas razones que llevan a la Sala a estarse a lo resuelto en la sentencia 502 de 2007.

Ad abundantiam, debe decirse que, respecto de este aspecto, la demanda no presentó un verdadero cargo de inconstitucionalidad.

En efecto, el accionante resalta que en los artículos 3, 4 y 10 de la ley 1157 de 2007 establecen que las calidades, las inhabilidades, las incompatibilidades de los miembros del Parlamento Andino serán las mismas que las de los Senadores; e, incluso, los vacíos que presente el régimen previsto para los miembros del Parlamento Andino se resolverán con base en el régimen jurídico establecido para los Senadores. Con base en este presupuesto, concluye el demandante que también las reglas de financiación para uno y otro deberían ser las mismas; es este el fundamento para solicitar la inexecutableidad del artículo 6º de la ley 1157 de 2006.

Resulta evidente que la acusación presentada adolece de especificidad en razón a que no manifiesta por qué debe presentarse un régimen idéntico en materia de financiación de campañas electorales entre los candidatos a Senador y los candidatos que aspiran a ser miembros del Parlamento Andino.

En otras palabras, para la Corte es claro que la ley 1157 de 2007 asimila los candidatos al Senado de la República y los candidatos al Parlamento Andino en algunos aspectos y en otros no; es decir, la intención del legislador fue crear un régimen propio para los candidatos a la institución andina en ciertos aspectos, como puede ser la financiación estatal de las campañas electorales –situación fáctica sobre el cual no existe discrepancia-. Siendo esto así, resalta la Corte que el accionante, en su acusación, omite sustentar por qué la normatividad legal acusada debería haber previsto una regulación idéntica también en lo relativo a financiación de campañas electorales.

Sin un argumento de índole constitucional que justifique la obligatoriedad de una regulación igual en aspectos de financiación de campañas electorales entre unos y otros, no existirá un cargo que pueda ser objeto de valoración por parte del último intérprete de la Constitución, si es que éste labora sobre parámetros o criterios jurídicos. En ausencia de este argumento, la manifestación del accionante no pasa de ser un juicio de conveniencia –y por tanto de naturaleza política-, respecto de lo que en su criterio debería ser la regulación en la financiación de campañas electorales, haciendo imposible que la Corte haga referencia alguna sobre cuestiones de esta naturaleza.

Al no existir dicho mandato constitucional –uno que exija igualdad en la financiación de las campañas que se realicen al Senado y al Parlamento Andino-, se presenta ausencia de certeza en la acusación, por cuanto no se está controvirtiendo una norma constitucional que realmente exista, razón por la cual le es imposible a la Corte pronunciarse respecto de esta acusación.

6.3.2. Del desconocimiento del mandato contenido en el artículo 109 de la Constitución

6.3.2.1. Planteamiento del problema jurídico

La segunda acusación tiene como fundamento el desconocimiento de un mandato específico derivado del artículo 109 de la Constitución. En lo pertinente, la disposición constitucional, luego de la modificación introducida por el artículo 3º del Acto legislativo 01 de 2009, prescribe:

ARTÍCULO 3o. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral. –subrayado ausente en texto original-

El artículo acusado prevé:

Artículo 6. REPOSICIÓN DE VOTOS. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal de votos por votos válidos, en los términos de esta ley.

Lo primero que debe aclarar la Corte es la inexistencia de cosa juzgada en este asunto, pues la disposición constitucional que consagra el tema regulado por el artículo acusado fue modificada por un Acto Legislativo aprobado con posterioridad al control previo de la Corte Constitucional; modificación que, como fue expuesto en la consideración número 4, no fue meramente formal, sino que implicó una sustancial variación en el esquema de financiación estatal de las campañas electorales.

Debe reiterarse que, aunque la nueva disposición prevé la existencia de financiación previa, ésta no se presenta como una herramienta exclusiva para canalizar el aporte de recursos estatales a las campañas electorales, de manera que será concomitante con mecanismos de financiación que prevean la entrega de los aportes estatales con posterioridad a la realización del certamen electoral.

Adicionalmente, debe aclararse que el análisis y las referencias se harán respecto de la financiación que se entrega a los candidatos con posterioridad a la elección -pues es contra ésta que se dirige el cargo presentado por el accionante-, no así a la financiación previa que se entrega a partidos, movimientos y grupos significativos, en virtud del mandato del artículo 109 de la Constitución.

Respecto del cargo presentado, el actor considera que la disposición acusada estaría en contra de lo preceptuado por el artículo 109 de la Constitución, pues la disposición constitucional prevé que por esta vía se financie a los candidatos, y no únicamente a los elegidos, como finalmente determinó la ley -folio 3-.

En otras palabras, para el actor la disposición constitucional realizó una manifestación preceptiva con base en dos premisas:

ii. dicha financiación será reconocida, con posterioridad a la elección a aquellos candidatos que alcancen el porcentaje de votación establecido en la ley.

Lo que correspondía a la ley, en virtud del espacio abierto por la norma constitucional, era el determinar el porcentaje mínimo necesario de los votos válidos depositados en un certamen electoral para que un candidato recibiera financiación estatal. Al no haber hecho esto y, por el contrario, restringir la financiación a los elegidos en el caso del Parlamento Andino, la ley habría desbordado el ámbito de decisión abierto por la Constitución.

El problema jurídico al que se enfrenta la Corte será determinar si, el restringir la financiación estatal a los elegidos al Parlamento Andino –art. 6º de la ley 1157 de 2007- va en contra de los términos constitucionales establecidos por el artículo 3 del Acto legislativo 01 de 2009, que modificó el artículo 109 de la Constitución.

6.3.2.2. Solución del cargo planteado

Para la Corte la disposición acusada no está en contra de lo preceptuado por el actual artículo 109 de la Constitución.

Cuando el artículo 109 de la Constitución establece expresamente la posibilidad de que el legislador determine el porcentaje de votación necesaria para obtener financiación estatal por votos válidos obtenidos, la única exigencia que se deriva para el legislador será establecer, con base en criterios de conveniencia que no desborden los parámetros constitucionales, requisitos que cumplan tres condiciones:

- i. Que, efectivamente, se prevea financiación para candidatos participantes en certámenes electorales;
- ii. Que dicha determinación se realice con base en un criterio que atienda a la votación obtenida por los candidatos; y
- iii. Que, no obstante la gran amplitud con que cuenta el legislador, sus decisiones sean tributarias de criterios de racionalidad, equidad y de la prohibición de arbitrariedad, todos ellos axiales a las decisiones que dentro de un Estado social de derecho tomen los poderes públicos.

Estos son los únicos límites establecidos a la decisión política por el artículo 109 de la

Constitución, de manera que el Congreso, en desarrollo del principio democrático –artículo 1º de la Constitución-, puede escoger entre el amplio abanico de opciones que se deriva de los términos constitucionales.

El legislador podría haber optado por una fórmula muy exigente en cuanto a porcentaje de votos; o podría, simplemente, haber establecido un porcentaje realmente bajo de votos para obtener la financiación, de manera que en la práctica fuera difícil que un candidato que haya participado en dichas elecciones no obtuviera financiación estatal, máxime cuando el constituyente no exigió preponderancia de la financiación estatal en estas campañas electorales. La decisión legislativa, que responde a criterios de interés general y planeación pública, no está atada a una u otra opción; cada extremo, y dentro de ellos cada solución intermedia, tiene ventajas y desventajas y, precisamente, la valoración de estos elementos es la que conduce a la opción escogida por el legislador, la cual no responde exclusivamente a un fundamento constitucional, sino, además, a un raciocinio de conveniencia, lo que le aporta un inescindible componente político.

Precisamente es este elemento –el político- es el que se encuentra fuera de la órbita de actuación del juez constitucional, no sólo al momento de analizar la Constitución, sino, y si se quiere aún más, al momento de evaluar las decisiones tomadas en desarrollo del principio democrático por el órgano de representación popular. No le es dable a la Corte determinar cuál es la mejor opción, o la más conveniente o la que se antoja como la más justa al momento de revisar la constitucionalidad de una ley. Le corresponde al juez de la constitucionalidad de las leyes determinar cuál fue el espacio previsto por el constituyente para la decisión legislativa y establecer si la opción adoptada por el legislador se enmarca dentro de dicho espacio. Esta epistemología de decisión judicial fue expresada con ocasión de la sentencia C-1153 de 20005 en los siguientes términos

“En efecto, el control que la Corte ejerce sobre un proyecto de ley estatutaria es jurisdiccional, lo cual significa que aquel no involucra juicios acerca de la conveniencia o inconveniencia de las normas sometidas a estudio. La índole jurisdiccional del control constitucional radica, fundamentalmente, en la verificación lógica jurídica de una concordancia teórica entre la Constitución y la ley, pero, en manera alguna, en consideraciones políticas, relativas a la utilidad y oportunidad de las normas. Aunque, verdaderamente, el objetivo de las disposiciones legales es la regulación de fenómenos

políticos, no por ello el control encomendado al juez constitucional se convierte en tal. El cotejo normativo que la Corte adelanta involucra, apenas, el contenido y consecuencias en derecho de las disposiciones, no sus implicaciones políticas.”

i. Que, efectivamente, se prevea financiación para los candidatos participantes: no existe mayor problema para concluir que el artículo 6º de la ley 1157 de 2007 cumple con esta exigencia constitucional.

En primer lugar, no tiene esta disposición una redacción oscura o de la que se pueda deducir legítimamente una interpretación distinta a que se otorgará financiación del Estado por medio del sistema de reposición de votos. Para determinar los detalles de funcionamiento concreto de este sistema, como por ejemplo el valor de cada voto, se utiliza el mecanismo del reenvío legal, pues el artículo 10 de la propia ley 1157 de 2007 remite a la regulación que de dicho tema exista para las elecciones de Senado de la República, es decir, la ley 130 de 1994.

Dicha financiación se otorgará a los elegidos, es decir a aquellos candidatos que hayan obtenido un escaño en el Parlamento Andino.

Por esta razón la Sala concluye que el artículo acusado supera esta primera exigencia derivada del actual artículo 109 de la Constitución, es decir, que se financie a los candidatos, en esta ocasión, al Parlamento Andino.

ii. Que el criterio relativo a quiénes reciben la financiación estatal tenga como fundamento de determinación los votos obtenidos en el certamen electoral: la disposición acusada atiende esta exigencia, pues prevé que los candidatos que recibirán financiación estatal serán aquellos que hayan sido elegidos al Parlamento Andino; al ser dicha elección una consecuencia directa e inescindible del porcentaje de votación obtenido por cada candidato en el certamen electoral, el artículo 6º de la ley 1157 de 2007 se acomoda al parámetro establecido por el artículo 109 de la Constitución tras su modificación por parte del artículo 3º del Acto legislativo 01 de 2009.

i. Que la decisión sea racional, equitativa y que no vulnere la prohibición de arbitrariedad: en este caso la decisión del Congreso resulta respetuosa de los criterios constitucionales mencionados, en cuanto no contiene ninguna solución que, a priori, favorezca ilegítimamente a uno u otro candidato; que no se sustente o no continúe principios acordes con las disposiciones constitucionales de las que se deduce; y, finalmente, porque no se muestra como una opción arbitraria que conduzca a resultados lesivos de intereses legítimos involucrados en la situación objeto de estudio. Por esta razón la disposición legal demandada cumple con estos aspectos derivados de la Constitución.

Adicionalmente debe decirse que, aunque con base en un parámetro de control constitucional diferente –el antiguo artículo 109 de la Constitución–, la sentencia C-502 de 2007 en donde se evaluó la constitucionalidad de la disposición ahora acusada arribó a similares conclusiones a las que ahora llega la Sala Plena de esta corporación. En aquella ocasión se consignó

“55. En este punto surgen entonces dos preguntas. La primera es si el art. 6 del proyecto vulnera la Constitución, puesto que determina que solamente pueden obtener reposición de votos los candidatos elegidos, a pesar de que la Constitución establece que la reposición se otorgará a los que obtengan un porcentaje de votación determinado. La segunda va dirigida a establecer si el trato diferente, entre los candidatos al Parlamento Andino y los candidatos al Congreso Nacional, en materia de reposición de votos no vulnera el principio de igualdad.

En relación con la primera pregunta es necesario anotar, en primer lugar, que la Constitución no establece que habrá reposición para todos los candidatos. En ella se establece que este pago estatal se concederá solamente a los que cumplan con el “porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.” Ahora bien, la determinación legal del porcentaje no tiene que ser fija y explícita, sino que puede ser deducible para cada caso. Así ocurre en el caso del Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos donde no se contempla un porcentaje fijo, aplicable para todos los casos, sino que éste se puede deducir de los resultados concretos de la elección. Lo mismo sucede en este caso: al determinar que solamente los cinco candidatos elegidos obtendrán reposición de votos se está estableciendo un procedimiento para conocer cuál es el porcentaje de votación mínimo necesario para poder acceder a la reposición de votos. Dicho porcentaje mínimo es el que resulta de la

votación obtenida por el elegido que alcanzó el menor número de votos de los cinco que fueron elegidos al Parlamento Andino en representación de Colombia.”

Por las razones expuestas se concluye que el Congreso, al proferir el artículo 6º de la ley 1157 de 2007, hizo adecuado uso de su órbita de discrecionalidad legislativa que se deriva del artículo 109 de la Constitución.

Al concluir que el artículo 6º de la ley 1157 de 2007 es exequible, la Sala no está significando que esta sea la única opción posible, o la más deseable¹⁰, dentro del amplio abanico de opciones que se presenta ante el legislador. El Estado debe intervenir en los mecanismos de financiación de campañas electorales para asegurar un sistema que sea cada vez más garantista en el acceso de los partidos y movimientos a los recursos públicos; pero, a la vez, también será deber del Estado asegurar que en la distribución de los recursos públicos otorgados a dichos partidos y movimientos para las campañas electorales se alcancen resultados democráticos, que resulten catalizadores de verdaderos y efectivos elementos deliberativos al interior de éstas. Para esto, además de la distribución de los recursos otorgados, se debe asegurar una cantidad que permita aportar soluciones reales a las necesidades que la democracia electoral tiene en un contexto como el colombiano. Esta es la verdadera concreción del principio democrático en materia electoral en un Estado social y democrático de derecho.

Por las razones expuestas, no se encuentra reproche desde el punto de vista de su adecuación constitucional en contra del artículo 6º de la ley 1157 de 2007.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. Declarar ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-502 de 2007, respecto de la vulneración del principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución por parte del artículo 6º de la ley 1157 de 2007.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLE el artículo 6º de la ley 1157 de 2007, por el cargo ahora

estudiado.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Ausente en comisión

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con salvamento de voto

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

SENTENCIA C-443/11

Referencia: expediente D-8328

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6° de la Ley 1157 de 2007, “por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos”.

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, me permito explicar la razón que me llevó a salvar el voto en el asunto de la referencia.

Mi discrepancia con la decisión mayoritaria en este caso, radica en que el tema que sirvió de base para concluir que se había generado un cambio en el parámetro constitucional que, conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, justificaría una nueva revisión de la Ley Estatutaria 1157 de 2007, en particular, de su artículo 6°, el cual ya había sido objeto de control previo de constitucional por parte de esta corporación, a través de la sentencia C-502 de 2007, en la que se declaró su exequibilidad, no fue planteado de manera cierta y específica por el demandante dentro de la acusación formulada contra la norma enjuiciada.

En efecto, en el caso sub examine, lo que el actor cuestionó fue el hecho de que el artículo 6°

de la Ley 1157 de 2007, estableció que los candidatos elegidos por el Parlamento Andino tendrían derecho a la reposición estatal de votos, en tanto que a partir del nuevo texto del artículo 109 de la Constitución Política, reformado por el Acto Legislativo No. 1 de 2009, tal financiación cobijaba a todos los candidatos y no solamente a los elegidos.

Por tanto, considero que el análisis efectuado por la Corte en la sentencia de cuya decisión me aparto en esta oportunidad, debió limitarse a los argumentos concretos que sustentaban los cargos formulados por el actor, de manera que no cabía realizar un control general de constitucionalidad como el que se hizo en la sentencia C-502 de 2007, por tratarse precisamente de una norma estatutaria que previamente había sido declarada ajustada al ordenamiento constitucional, incluido el citado artículo 6°. A mi juicio, no obstante que acatar esta exigencia podría catalogarse como un rigorismo excesivo, en este caso excepcional, ello resulta imprescindible a objeto de evitar que la Corte se enfrente a la disyuntiva de que toda reforma constitucional posibilite una nueva demanda de inconstitucionalidad contra leyes estatutarias ya declaradas ajustadas al ordenamiento superior, sobre la base de que para declarar la exequibilidad de las leyes, oficiosamente, se debe consultar íntegramente toda la Constitución vigente.

Con todo, estimo que ningún cambio de parámetro de constitucionalidad se produjo con la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo No. 1 de 2009 al artículo 109 de la Carta. Ello, por cuanto el texto anterior de dicho artículo, frente al cual se contrastó y se dedujo la constitucionalidad del artículo 6° de la Ley 1157 de 2007, también señalaba que la financiación estatal recaería sobre los candidatos en campaña, pero que hubiesen obtenido un específico porcentaje de votos de acuerdo con la ley.

En efecto, en cuanto al aspecto indicado que es el que resulta objeto de cuestionamiento por el demandante, contrastado el texto del artículo 109 constitucional anterior y posterior, referente a cómo se designan los CANDIDATOS que recibirán la ayuda estatal para la campaña, respecto de la expresión CANDIDATOS ELEGIDOS incluida en el artículo 6° de la citada ley, no hubo cambio de parámetros, pues los dos actos legislativos enfrentados solo se refieren a CANDIDATOS, de manera que en este caso, reitero, debió concluirse que no se estaba frente a los supuestos que permitían un nuevo pronunciamiento de la Corte sobre una ley estatutaria que ya había sido declarada ajustada a la Constitución, por ende, de manera indefectible, lo que procedía era que la Corte se declarara inhibida ante la ocurrencia del

fenómeno de la cosa juzgada.

En estos términos dejo brevemente expresada mi particular posición sobre el asunto.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

1 Folio 3.

2 Sentencia C-011-94.

3 Al respecto, la propia sentencia C- 011 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero consignó un ejemplo alusivo al proyecto que en ese momento estudiaba

“Distinto sería, sin embargo, observa la Corte, el caso en el que el presunto vicio de inconstitucionalidad surja con posterioridad al control previo que ella realizó, evento en el cual ciertamente procede el control de constitucionalidad mediante acción ciudadana, de conformidad con el artículo 241 numeral 4° y 242 numeral 1°.

Por ejemplo, si al momento de la sanción presidencial se viola la Constitución -si la ley es sancionada por un ministro u otro funcionario distinto del Presidente de la República-, el vicio de constitucionalidad es sobreviniente al pronunciamiento -previo- de la Corte y por tanto no ha sido objeto de sentencia alguna.

4 En este sentido pueden consultarse, además, la sentencia C-029 y el Auto 158, ambas providencias de 2009.

5 Sentencia C-238-06.

6 Sentencia C-1153 de 2005.

7 Principio de decisión que es reiterado constante y pacíficamente en la jurisprudencia de esta Corte, de lo que son muestra las sentencias C-484 de 1996 y C-515 de 2004.

8 O cualquier otro mecanismo de financiación previa que se implemente.

9 Folio 3.

10 Pues este es un criterio que excede el ámbito de decisión de la Corte Constitucional.