

Sentencia C-490/11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DEBATE PARLAMENTARIO-Concepto

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

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

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

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

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Propósito

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

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

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

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

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

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

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Propósitos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SOBERANIA POPULAR-Ejes definatorios de la Constitución

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Requisitos de representatividad democrática

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA EN LEY

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DERECHO A CONSTITUIR PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Titularidad

ESTATUTOS DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Contenidos mínimos salvaguarda autonomía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

AGRUPACION POLITICA-Concepto

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

CONSULTAS INTERNAS/CONSULTAS INTERPARTIDISTAS/CONSULTAS POPULARES

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Cláusula general de responsabilidad

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

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

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

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

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

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

DIRECTIVOS DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Definición y régimen aplicable

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DISOLUCION ADMINISTRATIVA DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Efectos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS-Rendición pública de cuentas

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

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

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

FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES-Sistema mixto o combinado de fuentes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS SIN PERSONERIA JURIDICA-Inscripción de candidatos

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

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

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

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Rasgos que la caracterizan

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

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

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

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

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

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

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

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

VOTO-Atributos

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

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

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

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

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

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

mecanismos de participación que sólo admitan manifestaciones de apoyo o rechazo

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

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

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

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

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

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL-Inexistencia por modificación de normas constitucionales

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

ACCIONES	AFIRMATIVAS-Concepto/ACCIONES
AFIRMATIVAS-Finalidad	

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CANDIDATO DE COALICION-Carácter único y agrupaciones que representa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INVALIDANTE DEL VOTO EN BLANCO-Requisitos de mayoría absoluta

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ESPECTRO ELECTROMAGNETICO-Bien público

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

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

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

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

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

MEDIOS DE COMUNICACION-Función social

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LEY ESTATUTARIA DE REFORMA POLITICA-Lapsus cálami

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

CIRCUNSCRIPCION ELECTORAL-Concepto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ORGANIZACION ELECTORAL-Conformación

DELEGACION DE FUNCIONES-Concepto/DELEGACION DE FUNCIONES-Límites

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INSCRIPCION PARA VOTAR-Previsión de tránsito normativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencia: expediente PE-031

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

Magistrado Ponente
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

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

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

SENTENCIA

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

I. TEXTO DE LA NORMA

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

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

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

El Congreso de la República

DECRETA:

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

CAPÍTULO I

De los principios y reglas de organización y funcionamiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Denominación y símbolos.
2. Régimen de pertenencia al partido o movimientos político en el que se señalen reglas de afiliación y retiro, así como los derechos, deberes y prohibiciones de sus miembros.
3. Autoridades, órganos de dirección, gobierno y administración, y reglas para su designación y remoción.
4. Convocatoria, fecha y demás aspectos relacionados con la reunión de la convención del partido o movimiento político, o de su máximo órgano de dirección, la cual deberá realizarse por lo menos cada dos (2) años, y garantizar a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.
5. Autoridades, órganos de control, entre estos el Consejo de Control Ético y el Veedor de la respectiva organización, junto con las reglas para su designación y remoción.
6. Deberes de los directivos, entre ellos el de propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.
7. Regulación interna del régimen de bancadas en las corporaciones de elección popular.
8. Mecanismos de impugnación de las decisiones adoptadas por los órganos de dirección, gobierno, administración y control, así como por las respectivas bancadas.
9. Código de Ética, en el que se desarrollen los principios de moralidad y el debido proceso, y en el que se fijen, además, los procedimientos para la aplicación de las sanciones por infracción al mismo, mínimos bajo los cuales deben actuar los afiliados a la organización política, en especial sus directivos.
10. Postulación, selección e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular mediante mecanismos democráticos teniendo en cuenta el deber de garantizar la equidad de género.
11. Consultas internas, populares o el proceso de consenso para la selección de candidatos a cargos o corporaciones de elección popular y para la toma de decisiones con respecto a su organización o la reforma de los estatutos.
12. Régimen disciplinario interno, en el que se adopten mecanismos para sancionar la doble militancia, así como, para separar del cargo a sus directivos cuando quiera que no desempeñen sus funciones conforme a la Constitución, la ley y los estatutos.
13. Financiación de los partidos o movimientos políticos, de las campañas y, en particular, la forma de recaudo de contribuciones y donaciones, control al origen y cuantía de las mismas, distribución de la financiación estatal, apoyo financiero a sus candidatos, y publicidad de todo ingreso y gasto.
14. Procedimiento de formulación, aprobación y ejecución de su programa y de su presupuesto.
15. Sistema de auditoría interna y reglas para la designación del auditor, señalando los mecanismos y procedimientos para el adecuado manejo de la financiación estatal del funcionamiento y de las campañas.

16. Utilización de los espacios institucionales en televisión y en los medios de comunicación para efectos de la divulgación política y la propaganda electoral.

17. Reglas que desarrollen los deberes a cargo de los partidos o movimientos políticos, y

18. Reglas de disolución, fusión con otros partidos o movimientos políticos, o escisión y liquidación.

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

CAPÍTULO II

De las consultas como mecanismo de democracia interna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III **Régimen sancionatorio**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Amonestación escrita y pública en el caso de incumplimiento de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales y/o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de sus respectivas organizaciones políticas.

2. Suspensión del cargo directivo hasta por tres (3) meses.

3. Destitución del cargo directivo, y

4. Expulsión del partido o movimiento.

5. Aquellas otras que se establezcan en los estatutos.

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

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

1. Suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, en los casos de incumplimiento grave de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas, y cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 8 del artículo 10.

2. Suspensión de su personería jurídica, hasta por cuatro (4) años, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 4 del artículo 10.

3. Suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas en la circunscripción en la cual se cometan las faltas a las que se refieren los numerales 4 al 8.

4. Cancelación de su personería jurídica, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 4 al 8 del artículo 10.

5. Disolución de la respectiva organización política, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 7 al 8 del artículo 10, y,

6. Cuando se trate de condenas ejecutoriadas en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, el partido o movimiento que inscribió al condenado no podrá presentar candidato para la siguiente elección en la misma circunscripción. Si faltaren menos de 18 meses para la siguiente elección no podrá presentar terna, caso en el cual el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

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

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

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

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

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

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

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

1. La resolución mediante la cual ordene la apertura de la correspondiente investigación deberá formular cargos, claramente las faltas atribuibles, los hechos objeto de investigación, las pruebas de que dispone, las disposiciones infringidas y las sanciones aplicables. Si el Consejo Nacional Electoral no dispusiere de elementos de juicio suficientes para formular cargos, adelantará previamente la correspondiente indagación preliminar, de cuyo inicio informará a la respectiva organización política.

2. La resolución de apertura de investigación ordenará notificar personalmente al representante legal del partido o movimiento vinculado a la investigación, a las personas implicadas en los hechos objeto de investigación y al Ministerio Público.

3. El representante legal del partido o movimiento vinculado a la investigación y las personas implicadas en los hechos objeto de investigación, podrán responder los cargos dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al de la notificación personal.

4. Una vez presentados los descargos o transcurrido el plazo para ello, la corporación decretará las pruebas solicitadas y/o las que considere necesarias practicar, para lo cual dispondrá de un lapso de tres (3) meses, contados a partir del día siguiente al de ejecutoria de la providencia mediante la cual se decretaron. El consejero ponente podrá prorrogar el término probatorio por dos (2) meses más a fin de garantizar la recaudación de la totalidad de las pruebas decretadas o para la práctica de nuevas pruebas en los casos en que considere necesario decretarlas para mejor proveer.

5. Concluido el término probatorio se dará traslado a las personas vinculadas a la investigación, así como al Ministerio Público, por quince (15) días hábiles, para que presenten sus alegatos de conclusión, transcurridos los

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

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

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

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

CAPÍTULO IV

De la disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos

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

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

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

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

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

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

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

TÍTULO II DE LA FINANCIACIÓN POLÍTICA

CAPÍTULO I

De la financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos

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

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

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

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

1. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.

2. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes.

3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.

4. El quince por ciento (15%) se distribuirá, por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales.

5. El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.

6. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.

7. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II

De la financiación de las campañas electorales

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

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

2. Los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.

3. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares.

4. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.

5. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.

6. La financiación estatal, de acuerdo con las reglas previstas en esta ley.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III **Disposiciones comunes**

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

1. Las que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales.

2. Las que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

3. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.

4. Las contribuciones anónimas.

5. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.

6. Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo 25 de la presente ley.

7. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.

TÍTULO III **DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES**

CAPÍTULO I

De la inscripción de candidatos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II

De la campaña electoral

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

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

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

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

CAPÍTULO III

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO IV **Del voto electrónico**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TÍTULO IV DISPOSICIONES VARIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Censo Electoral está formado por:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

1.1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Intervención de la Registraduría Nacional del Estado Civil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Intervenciones institucionales

2.1. Intervención de la Misión de Observación Electoral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Plantean que los artículos 40 y 107 de la Constitución Política reconocen la libertad de afiliarse o de retirarse de una organización política. Sin embargo, aducen que ese derecho no es absoluto toda vez que la misma Constitución ha limitado su ejercicio a que un ciudadano no pueda pertenecer simultáneamente a dos organizaciones políticas que tengan personería jurídica. En este sentido, recuerdan que la Corte Constitucional ha avalado esta restricción al ejercicio de los derechos políticos en las sentencias C-242 de 2006¹ y C-303 de 2010², en las cuales aceptó que prohibir la doble militancia es una restricción muy leve al derecho político a afiliarse y retirarse libremente de una organización política, lo cual se encuentra plenamente justificada por la necesidad de fortalecer y consolidar a las organizaciones políticas, como actores centrales de la democracia constitucional colombiana.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4. Intervención de la Red de Veedurías Nacionales

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

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

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

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

2.5. Intervención de la Veeduría Ciudadana Democracia y Transparencia Electoral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Intervenciones ciudadanas

3.1. Intervención del ciudadano Jorge Enrique Robledo Castillo

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

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

3.2. Intervención del ciudadano Guillermo Rivera Flórez

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

3.3. Intervención del ciudadano Daniel García-Peña

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

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

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

En el mismo sentido, la expresión “grupos significativos de ciudadanos” que se encuentra incluida dentro de la norma que pone un límite temporal para que los directivos que deseen postularse a cargos de elección popular cambien de agrupación política, desconoce que de conformidad con lo previsto en el artículo 107 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, lo que se encuentra proscrito es la pertenencia o militancia en más de un movimiento o partido político con personería jurídica. Dado que los grupos significativos de ciudadanos no tienen personería jurídica, incluirlos dentro de la prohibición constituye una restricción al derecho a la libre asociación y al derecho a presentar candidatos que excede la competencia del legislador. Asimismo, constituye una violación del derecho a la igualdad puesto que limita la posibilidad de que quien ocupa un cargo directivo dentro de un movimiento o partido político se postule como candidato por un grupo significativo de ciudadanos, mientras que quienes son miembros de corporaciones públicas sí pueden hacerlo.

En tercer lugar, afirma que la expresión del último inciso del artículo segundo, que consagra como sanción para quienes incumplan las reglas sobre prohibición de doble militancia la revocatoria de la inscripción de los candidatos es inconstitucional, toda vez que no establece con claridad quién tiene la competencia para imponerla, violando así el principio de legalidad de la pena. Con todo, si a partir de una interpretación sistemática se concluyera que el órgano competente para imponer dicha sanción es el Consejo Nacional Electoral, el interviniente sostiene que el legislador extralimitó su competencia pues la Constitución en el artículo 108 modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009 limita la posibilidad de revocatoria del Consejo a las inhabilidades, y esta norma no puede ser considerada como tal.

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

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

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

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

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

En lo que respecta al segundo punto, indican que los artículos 98 y 99 de la Constitución establecen que los colombianos adquieren la ciudadanía a los 18 años de edad, es decir, por un factor objetivo, el paso del tiempo, de suerte que la ley no puede fijar talanqueras para restringir el acceso a los derechos políticos.

Así, precisan a manera de conclusión, que siendo la ciudadanía la que otorga el derecho a sufragar, dicho derecho no puede estar supeditado al argumento de que ello pretende disminuir el abstencionismo, pues dicha finalidad la logra solo de forma ficticia, y desconoce que es el Estado el que debe propiciar la participación de los ciudadanos en la formación de sus normas, pero también en la formación del poder público mediante el ejercicio activo y pasivo del voto no obligatorio.

3.5. Intervención del ciudadano Juan Fernando Londoño

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6. Intervención del ciudadano Fernando Augusto Ramírez Guerrero

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

3.7. Intervención del ciudadano Guillermo Mejía Mejía

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

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

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

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

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

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

3.9. Intervención del ciudadano José Manuel Abuchaibe Escolar

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

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

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

3.10. Otras intervenciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.11. Intervenciones extemporáneas

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

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

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

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

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

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Competencia

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

Metodología de la sentencia

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

Análisis de constitucionalidad del procedimiento legislativo

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

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

El Proyecto de Ley Estatutaria de la referencia fue presentado ante el Congreso por el Ministro del Interior y de Justicia. El texto del proyecto, junto con exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso 636 del 13 de septiembre de 2010³. El trámite inició ante la Cámara de Representantes y, en razón de tratarse de una norma estatutaria, fue repartido a la Comisión Primera Constitucional permanente de esa corporación. El procedimiento surtido se describe como sigue:

1.1. Cámara de Representantes

Trámite en la Comisión Primera de la Cámara

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

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

Jaime Buenahora Febres, Juan Carlos Salazar Uribe, Germán Navas Talero y Heriberto Sanabria Astudillo. El informe de ponencia para primer debate fue publicado en la Gaceta del Congreso 691 del 27 de septiembre de 2010⁴.

1.1.2. Debe acotarse que, de acuerdo con la documentación remitida a la Corte, durante el trámite en la Comisión tuvo lugar una audiencia pública, celebrada el 23 de septiembre de 2010. En dicha audiencia se contó con la presencia del Gobierno Nacional, de los partidos políticos y de representantes de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas el Instituto de Ciencia Política, la Fundación Foro Nacional por Colombia, la Misión de Observación Electoral y la Alianza Iniciativa de Mujeres por la Paz. El acta contentiva de la audiencia fue publicada en la Gaceta del Congreso 964 del 24 de noviembre de 2010⁵.

1.1.3. Según comunicación suscrita por el Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes⁶, el Proyecto de Ley fue anunciado para su discusión y aprobación en primer debate en la sesión del 28 de septiembre de 2010, según consta en el Acta n.º 17 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 1124 de 2010. En este documento puede verificarse que durante la sesión se surtió el siguiente trámite en relación con el anuncio del proyecto:

“Presidente:

Anuncie, señor Secretario, los proyectos para la próxima sesión.

Secretario:

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

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

(...)

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

Presidente:

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

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

⁴ Cfr. Folios 28 a 45 del cuaderno de pruebas 3 (en adelante CP3).

⁵ Cfr. Folios 11 a 38 CP3.

⁶ Cfr. Folios 1 a 8 CP3.

⁷ Cfr. Folio 135 CP3.

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

“Presidente:

Anuncie los proyectos, señor Secretario.

Secretario:

Presidente, por instrucciones tuyas, se anuncian para la próxima sesión de la Comisión.

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

(...)

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

Preside, honorable Representante Béner Zambrano Erazo:

Se levanta la sesión, se convoca para el próximo martes a las 9:00.

Secretario:

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

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

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

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

⁸ Cfr. Folios 176 a 177 CP3.

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

Trámite en la Plenaria de la Cámara de Representantes

1.1.5. La ponencia para segundo debate fue presentada por los representantes Germán Varón Cotrino, Alfonso Prada Gil, Guillermo Rivera Flórez, Carlos Arturo Correa Mojica, Jaime Buenahora Febres, Juan Carlos Salazar Uribe, Germán Navas Talero, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Victoria Eugenia Vargas Vives, Alfredo Bocanegra Varón y Heriberto Sanabria Astudillo. El documento fue publicado en la Gaceta del Congreso 771 del 13 de octubre de 2010⁹.

1.1.6. Según certificación suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes¹⁰, el Proyecto de Ley fue anunciado para su discusión y aprobación en segundo debate en la sesión plenaria del 27 de octubre de 2010, según consta en el Acta n.º 27 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 894 del 12 de noviembre de 2010. En el texto de la referida acta, se señala lo siguiente frente al anuncio del debate y aprobación de la iniciativa:

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

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

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

Proyectos para segundo debate

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

⁹ Cfr. Folios 46 a 80 CP2.

¹⁰ Cfr. Folio 1 a 7 CP2.

Señor Presidente, han sido anunciados los proyectos de ley.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga:

*Se levanta la sesión y se convoca para el próximo martes 2 de noviembre a las 2:00 p. m.*¹¹.

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

“Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

Se anuncia el siguiente proyecto de ley para la sesión de mañana miércoles 3 de noviembre o para la próxima sesión en la que se debatan proyectos de ley o de actos legislativos.

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

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Señor Secretario, infórmeme lo siguiente, qué ponencias de la agenda nacional han llegado ya a la Secretaría.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

Estamos pendientes de recibir la ponencia del proyecto del acto legislativo de la Comisión Nacional de Televisión, pero se ha anunciado que la van a radicar, todavía no ha llegado a la Plenaria, señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

*Es buena esa claridad, señor Secretario, para efectos de que estemos tranquilos, que en la Plenaria de Cámara la agenda marcha al ritmo de los proyectos que lleguen de Unidad Nacional aquí a la Plenaria. Se levanta la sesión, se convoca a las doce del día acá en la Plenaria de la Cámara*¹².

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

¹¹ Cfr. Folios 135 a 136 CP2.

¹² Cfr. Folio 431 CP2.

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

“Ponencia para Segundo Debate: por el **Si: 85** por el **No: 7 votos**. (Ver página de la Gaceta del congreso 1121 de 2010).

Artículos que se votaron en Bloque: El 5, el 7, el 8, el 9, el 10, el 18, el 22, el 23, el 27, el 34, el 35, el 36, el 41, el 42, el 43, el 44, el 52, el 55, el 56, el 57 y el 59. Por el **Si: 100** por el **No: 4** votos. Aprobado por las mayorías exigidas en la Constitución y la Ley. (Ver página 44 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).

Artículos que se votaron en Bloque: El artículo 30, el artículo 37, el artículo 47, el artículo 48, el artículo 49, el artículo 50, el artículo 51. **Por el Si: 88** por el **No: 4** (Ver página 56 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).

Artículo 1° con la proposición de la Doctora Liliana Barrera por el **Si: 93** por el **No: 0** (ver página 26 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).

Proposición aditiva para el Artículo 1° propuesta por el doctor Guillermo Rivera por el **Si: 52** por el **No: 44**. Negada. “Ha sido negada la proposición aditiva, Señor Presidente” (Ver página 64 y 65 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).

El artículo 2° con las proposiciones del Doctor Roosevelt Rodríguez y el Doctor Didier Burgos (Ver página 65 a 67) Por el **Si: 91** por el **No: 7** (ver página 74 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).

El artículo 2° con la proposición del Doctor Didier Burgos (ver página 79 de la Gaceta del Congreso 1121 de 2010) Por el **Si: 53** por el **No: 34** “no ha sido aprobada la proposición del Doctor Burgos”.

El artículo 2° con la proposición del Representante Heriberto Sanabria por el **Si: 22** por el **No: 64**. Ha sido negada (ver página 84 a 85 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).

Artículo 3° con la proposición del doctor Roosevelt Rodríguez por el **Si: 86** por el **No: 7** Aprobada (ver página 92 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).

Artículo 4° con la proposición de la Doctora Lina María Barrera por el **Si: 86** por el **No: 0** (ver página 95 a 98 de la gaceta del Congreso 1121 de 2010).

Lo anterior según consta en el registro electrónico y manual remitido por la Subsecretaría General de la Corporación y en el acta de

Plenaria 28 de Noviembre 2 de 2010; anexo la Gaceta del Congreso n° 1121/10, en la cual fue publicada el Acta en comentario.

Que el Proyecto de Ley en comentario fue anunciado previamente a la votación en Plenaria el día 27 de Octubre de 2010, según consta en el Acta de Plenaria N° 27 de misma fecha, la cual se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso N° 894/10, la cual anexo. (Ver Pág. 26 y 27). En esta misma sesión se realizó el anuncio previo a la aprobación en Plenaria del día 3 de Noviembre de 2010 (ver anuncio a pág. 95).

Que en Sesión Plenaria de la H. Cámara de Representantes del día 3 de noviembre de 2010, a la cual se hicieron presentes ciento cincuenta y un (153) Honorables Representantes; fue considerado y aprobado en votación nominal por mayoría absoluta, parte del articulado, el título y la pregunta “Si quieren los Representantes que este Proyecto de Ley sea Ley de la República” del proyecto de Ley en mención de la siguiente manera:

Artículo 6° como viene en la ponencia por el **Si: 68** por el **No 33**, “ha sido negado el artículo 6° por no alcanzar la mayoría absoluta” (ver página 31 a 33 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 11° como viene en la ponencia por el **Si: 94** por el **No: 0** (Ver páginas 33 a 34 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010). Aprobado.

Artículo 12° con Dos (2) proposiciones del Doctor Noel Ricardo Valencia por el **Si: 6** por el **No: 93**, “Ha sido Negada” (ver páginas 37 a 39 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 12° como viene en la ponencia por el **Si: 93** por el **No: 0**. Ha sido aprobada (ver página 40 a 41 de la gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 13° con la proposición del Doctor Hernando Hernández Tapasco por el **Si: 101** por el **No: 0** (ver páginas 41 a 43 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 14° como viene en la ponencia salvo el artículo 5° que aparece a página 48 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010, la cual fue concertada y aprobada por la ponencia por el **Si: 99** con el voto del Honorable Representante Hernando Penagos, por el **No: 0** (ver páginas 48 a 50 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 15° con la proposición del Doctor Juan Carlos Salazar y el Doctor Noel Ricardo que se van a votar en bloque por el **Si: 92** por el

No: 3. Aprobada (ver página 52 de la Gaceta del congreso 1135 de 2010).

Artículo 16° con las proposiciones de la Doctora Lina Barrera y el Doctor German Varón por el **Si: 97** por el **No: 0**. Aprobada. (ver páginas 54 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 17° con la proposición del Doctor Juan Carlos Salazar por el **Si: 91** Por el **No: 0**. Aprobada. (ver páginas 56 a 58 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 19° con la proposición del Doctor Alfonso Prada por el **Si: 24** por el **No: 68**: Ha sido Negada. (ver páginas 59 a 68 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 19° como viene en la ponencia por el **Si: 88** por el **No: 1**. Aprobado. (ver páginas 68 a 69 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 19° con una proposición aditiva del Doctor Hernando Hernández Tapasco, por el **Si: 27** por el **No: 62**. Negada. (ver página 70 a 72 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 20° con una proposición del Doctor Obed Zuluaga por el **si: 14** por el **No: 73**. Negada. (ver página 74 a 78 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 20° como viene en la ponencia, por el **Si: 89** por el **No: 0**. Aprobada. (ver página 78 a 79 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 21° con la proposición del Doctor Heriberto Sanabria por el **Si: 88** Por el **No: 0**. Aprobada. (ver página 80 a 82 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 24° con la proposición de los Doctores Alejandro Chacón Jaime Buenahora y Alfredo Deluque por el **si: 87** por el **No: 3**. Aprobada (ver páginas 87 a 89 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 25° con la Proposición del Doctor Jaime Dussán y Jairo Roldán, por el **Si: 89** por el **No: 1**. Aprobada (ver página 91 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 26° con la proposición del Doctor Gaviria por el **si: 86** por el **No: 0**. Aprobada (ver páginas 91 y 92 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 28° con la proposición del Doctor Alejandro Chacón por el **Si: 87** por el **No: 1**. Aprobado. (ver página 93 a 96 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 29° con la proposición del Doctor Juan Carlos Salazar por el **si: 26** por el **No: 62**. Negada. (Ver página 99 a 101 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 29° como viene en la ponencia por el **si: 84** por el **No: 2**. Aprobado. (ver página 101 a 103 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 31° con la proposición del Doctor Jaime Buenahora y otros por el **Si: 58** por el **No: 27**. Negada. (ver página 104 a 111 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 31° con la proposición de los Doctores Béner Zambrano y Mario Suárez por el **Si: 86** por el **No: 0**. Aprobada (ver página 112 a 114 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 32° con la proposición del Representante LUIS ENRIQUE DUSAN por el **SI: 4** por el **No: 85** (ver página 114 a 117 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 32° con la proposición del Representante TELESFORO PEDRAZA, Humprey Roa, Orlando Clavijo. Por el **SI: 89** por el **No: 3**, negado (*sic*)¹³ (ver página 117 a 119 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 33° con la proposición del Representante HERIBERTO SANABRIA. Por el **SI: 2**, por **No: 82**, negada (ver pág. 120, a 121 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 33° como viene en la ponencia más la modificación del inciso 3°. Por el **SI: 84**, por el **No: 0**, aprobada (ver pág. 124, a 128 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

Artículo 38 con la proposición del Representante OBED DE JESUS ZULUAGA. Por el **SI: 84**, por el **No: 0**, (ver pág. 128, a 130 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010)

Artículo 39° con una proposición concertada, el 40, el 53 y el 54 se votarían como viene en el informe de ponencia, por el **SI: 86**, por el **No: 0** aprobada (ver pág. 132 a 134 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010).

¹³ Aunque en la certificación en comento se señala que la proposición fue negada, en el Acta de la sesión se expresa que había “*sido aprobado el artículo con la proposición del doctor Telésforo Pedraza*”. Cfr. Folio 276 CP2.

El título, la pregunta ¿quiere la cámara que este proyecto sea ley de la República?, más el retiro de los artículos 58, 45 y 46 por el **SI: 84**, por el **No: 0** aprobado (ver pág. 135 a 140 de la Gaceta del Congreso 1135 de 2010)”¹⁴ (negrillas originales).

1.2. Senado de la República

Trámite en la Comisión Primera del Senado

1.2.1. Para primer debate ante la Comisión Primera del Senado, rindieron ponencia favorable los senadores Carlos Enrique Soto Jaramillo, Juan Fernando Cristo, Roberto Gerlein Echavarría, Jorge Eduardo Londoño, Juan Carlos Rizzetto y Luis Carlos Avellaneda. La ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso 984 del 30 de noviembre de 2010¹⁵.

1.2.2. Según certificación expedida por el Secretario de la Comisión Primera del Senado¹⁶, en sesión del 30 de noviembre de 2010, se anunció la discusión y aprobación del Proyecto de Ley, sesión contenida en el Acta n.º 31 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 37 del 11 de febrero de 2011. En cuanto a esta actuación, en la citada Acta se lee lo siguiente:

“Por Secretaría se da lectura a los proyectos que por disposición de la Presidencia.

En la próxima sesión conjunta de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, se discutirá y votará el siguiente proyecto:

1. Proyecto de ley número 202 del 2010 Senado, 149 de 2010 Cámara, por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.

Y en la próxima sesión ordinaria de la Comisión Primera del Senado, se discutirán y votaran los siguientes proyectos:

1. Proyecto de ley número 190 de 2010 Senado, 092 de 2010 Cámara, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

(...)

Siendo las 12:14 p. m. la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 1º de diciembre de 2010, a partir de las 10:00 a. m., Sesiones

¹⁴ Cfr. Folios 3 a 4 CP2.

¹⁵ Aportada, junto con las demás Gacetas correspondientes al trámite esa etapa, a través de medio magnético por la Secretaría de la Comisión Primera del Senado de la República. Cfr. CD a folio 446 CP2.

¹⁶ Cfr. Folios 447 a 466 CP2.

Conjunta en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional y para el día jueves 2 de diciembre de 2010 a partir de las 10 a. m. en el salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional.”

1.2.3. Como consta en la certificación citada en el numeral anterior, el proyecto de ley fue discutido y aprobado por la Comisión Primera del Senado el 2 de diciembre de 2010, según consta en el Acta n.º 32 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 38 del 11 de febrero de 2011. A este respecto, la constancia sobre quórum y votación señala lo siguiente:

1.2.3.1. La certificación señala que fueron puestos a consideración dos informes de ponencia, *“los cuales solicitaban dar primer debate a esta iniciativa, tomándose como ponencia base, el informe radicado en primer lugar. || Sometido a votación nominal, (...) la proposición con la que termina el informe de ponencia base, fue aprobado mediante votación nominal por el siguiente resultado: VOTOS POR EL SÍ: 13 VOTOS POR EL NO: 0. La Secretaría dejó constancia que los Senadores Hernán Andrade Serrano y Roberto Gerlein, no estuvieron presentes en la votación por haberles la Comisión aceptado el impedimento respecto del artículo 28 del pliego de modificaciones”*. Del mismo modo, la certificación prevé que la citada proposición contó con mayoría absoluta, lo cual se comprueba habida consideración que la Comisión está integrada por 19 senadores.

1.2.3.2. El título del Proyecto de ley obtuvo 12 votos a favor y ninguno en contra, configurándose mayoría absoluta.

1.2.3.3. Los artículos 3, 7, 8, 9, 11, 14, 15, 18, 20, 23, 24, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 38, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51 y 54 fueron aprobados en bloque. Según lo certificado, los citados artículos obtuvieron 16 votos favorables y ninguno en contra, por lo que se logró mayoría absoluta.

1.2.3.4. Los artículos 2º, 4º, 6º, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 21, 25, 26, 36, 39, 43, 50, 53, fueron aprobados en proposiciones sustitutivas, obteniendo el mismo número de votos indicado en el numeral anterior.

1.2.3.5. El artículo 27 fue votado conforme a la proposición aditiva presentada en la Comisión. Obtuvo 16 votos favorables y ninguno desfavorable.

1.2.3.6. Los artículos 1º, 5º, 29, 34, 37 y 52 fueron votados en bloque y conforme el texto del pliego de modificaciones. El artículo 22 fue votado en proposición sustitutiva. Tanto en uno como en otro caso, la votación fue de 15 votos favorables y ninguno desfavorable.

De acuerdo con los resultados citados, la Secretaría de la Comisión Primera del Senado certifica que el Proyecto de Ley *“fue aprobado con la mayoría requerida por la Constitución y la Ley para el trámite de leyes estatutarias”*.

Trámite en la Plenaria del Senado de la República

1.2.4. Para segundo debate la ponencia fue presentada por los senadores Carlos Enrique Soto Jaramillo, Juan Fernando Cristo, Roberto Gerlein Echavarría, Jorge Eduardo Londoño, Juan Carlos Rizzetto y Luís Carlos Avellaneda. La ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso 1065 de 9 de diciembre de 2010¹⁷. A este respecto, debe indicarse que el informe de ponencia fue publicado previamente en la Gaceta del Congreso 1050 del 7 de diciembre de 2010. Sin embargo, esa publicación fue calificada como un error por los coordinadores ponentes, lo que motivó una nueva, contenida en la Gaceta 1065/10, texto que fue sometido a discusión y votación de la plenaria. Esta circunstancia es evidenciada por el senador Juan Fernando Cristo Bustos, coordinador de los ponentes, quien al presentar la iniciativa al pleno del Senado, expresó:

“Yo no voy a entrar, señor Presidente, o señora Presidenta, a profundizar en este aspecto, quiero expresarle a los colegas que el texto del articulado está en la Gaceta número 1065 hubo una confusión para que algunos que tienen la Gaceta 1050 ese no es el texto del articulado.

Ese texto ya fue corregido por que hubo un impasse en la Comisión Primera del Senado en la Secretaría básicamente es el mismo texto pero ya con las precisiones que se habían introducido en la Comisión Primera de Senado.

En la Comisión Primera de Senado el proyecto fue aprobado por unanimidad, en la Comisión Primera de Senado se acordó que la ponencia para la plenaria incorporaría unas observaciones que hicieron varios colegas de las distintas bancadas.

Por ello, la ponencia o el articulado que ustedes ven en la Gaceta 1065 trae un pliego de modificaciones en doce o catorce artículos muy precisas, sobre temas muy concretos, algunos simplemente de redacción”¹⁸.

1.2.5. De acuerdo con lo comunicado por el Secretario General del Senado de la República¹⁹, en sesión plenaria del 7 de diciembre de 2010 se anunció la discusión y aprobación del Proyecto de Ley, como consta en el Acta n.º 31 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 76 del 10 de marzo de 2011. Sobre el particular, en el acta citada se señaló:

“Siendo las 2:15 p. m., la Presidencia reanuda la sesión formal, e indica a la Secretaría dar lectura a los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

¹⁷ Cfr. Folios 579 a 597 del cuaderno de pruebas 1 (en adelante, CP1).

¹⁸ Cfr. Folio 432 CP1.

¹⁹ Cfr. Folios 1 a 2 CP1.

Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Señor Presidente, los siguientes son los proyectos para debatir y votar en la próxima sesión:

(...)

Proyectos con ponencia para Segundo Debate

(...)

Proyecto de ley número 190 de 2010 Senado, 092 de 2010 Cámara, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

Están leídos y anunciados señor Presidente los proyectos para la próxima sesión Plenaria.

(...)

Siendo las 2:25 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día lunes 13 de diciembre de 2010, a las 9:00 a. m. ”²⁰.

1.2.6. Según la comunicación antes citada, en sesión plenaria del 13 de diciembre de 2010, contenida en el Acta n.º 32 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 77 del 10 de marzo de 2011, fue debatido y aprobado el Proyecto de Ley. Sobre el quórum y las mayorías, la Secretaría señala que “[l]a votación fue de 60 votos por el SI y 1 Voto por el NO para un total de 61 voto”.

1.3. Conciliación

En razón a la existencia de discrepancias entre los textos aprobados por las cámaras legislativas, fue necesario tramitar el informe de la comisión accidental de conciliación, de conformidad con lo señalado en el artículo 161 C.P. El procedimiento surtido fue el siguiente:

1.3.1. Senado de la República

1.3.1.1. El informe de conciliación al Proyecto de Ley fue suscrito por los senadores Carlos Enrique Soto Jaramillo, Juan Fernando Cristo, Jorge Eduardo Londoño y Hernán Andrade Serrano, al igual que por los representantes a la Cámara Guillermo Rivera, Alfonso Prada Gil, Juan Carlos García y Jaime Buenahora Febres. El informe fue publicado en la Gaceta del Congreso 1092 del 14 de diciembre de 2010, para el caso del Senado, y la Gaceta 1095 de la misma fecha, en relación con la Cámara de Representantes.

1.3.1.2. Como lo comunicó a solicitud de la Corte el Secretario General del Senado de la República, el anuncio de la discusión y aprobación del informe de conciliación se realizó en la sesión plenaria del 14 de diciembre de 2010,

²⁰ Cfr. Folios 517 a 519 CP1.

según el acta n.º 33 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 78 del 10 de marzo de 2011. Al respecto, en el acta se lee lo siguiente:

“Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Señor Presidente, los siguientes son los proyectos para la sesión del día de mañana:

Con informe de Conciliación

(...)

Proyecto de ley número 190 de 2010 Senado, 092 de 2010 Cámara, por la cual adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

(...)

Todos estos proyectos están debidamente publicados en la Gaceta del Congreso, están leídos señor Presidente los proyectos y anunciados para la próxima sesión.

(...)

Siendo las 8:30 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 15 de diciembre de 2010, a las 9:00 a. m.”²¹.

1.3.1.3. Conforme la comunicación mencionada, el informe de conciliación fue discutido y aprobado por la plenaria del Senado de la República en sesión del 15 de diciembre de 2010, contenida en el Acta n.º 34 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 80 del 11 de marzo de 2011. La comunicación indica que en relación con dicha aprobación, “[l]a votación fue de 53 votos por el SI y 4 votos por el NO para un total de 57 votos.” Ahora bien, en el acta citada se observa que la votación fue nominal, obteniéndose los guarismos antes indicados, por lo que se comprueba la existencia de mayoría absoluta²².

1.3.2. Cámara de Representantes

1.3.2.1. Como se indicó, el informe de la comisión accidental de conciliación fue publicado en la Gaceta del Congreso 1092 del 14 de diciembre de 2010, para el caso del Senado, y la Gaceta 1095 de la misma fecha, en relación con la Cámara de Representantes.

1.3.2.2. De acuerdo con la certificación mencionada en el apartado 1.1.6. de este análisis, el Secretario General de la Cámara de Representantes hace constar que el anuncio de la discusión y aprobación del informe de la comisión accidental de conciliación se realizó en la sesión plenaria del 14 de

²¹ Cfr. Folios 208 y 225 CP1.

²² Cfr. Folio 247 CP1.

diciembre de 2010, contenida en el Acta n.º 41 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 213 del 28 de abril de 2011. Sobre el particular, en este documento se lee lo siguiente:

“Lea los proyectos para mañana.

La Secretaría General informa (doctor Jesús Alfonso Rodríguez)

Señor Presidente, se desintegró el quórum decisorio, vamos a anunciar proyectos.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Carlos Alberto Zuluaga)

Vamos a convocar mañana a las 9:00 de la mañana.

La Secretaría general informa (doctora Flor Marina Daza)

Se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 15 de diciembre o para la siguiente sesión en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos, de acuerdo al acto legislativo 01 de julio 3 de 2003.

Informes de Conciliación:

(...)

Proyecto de Ley estatutaria 092 de 2010 Cámara, 190 de 2010 Senado, “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”.

(...)

Han sido anunciados los Proyectos señor Presidente, para mañana 15 de diciembre o para la próxima sesión en la que se debatan proyectos de ley o de acto legislativo.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Carlos Alberto Zuluaga)

Se levanta y se convoca para mañana a las 10:00 de la mañana”²³.

1.3.2.3. Según la certificación citada en el numeral anterior, el informe de conciliación fue discutido y aprobado en la sesión plenaria del 15 de diciembre de 2010, contenida en el Acta n.º 42 de la misma fecha y publicada en la Gaceta del Congreso 287 del 20 de mayo de 2011. Sobre el quórum y mayorías, la mencionada certificación expresa que en la citada sesión el informe fue aprobado mediante votación nominal, con 116 votos favorables y ninguno desfavorable. No obstante, de la lectura del acta correspondiente se encuentra que la votación real fue de 117 votos, pues dejó de contabilizarse uno de ellos, depositado por el representante Simón Gaviria, como tuvo oportunidad de indicarse expresamente en la misma²⁴. En todo caso, se cumplió con el requisito de mayoría absoluta.

²³ Cfr. Folios 158 a 159 del cuaderno de pruebas 4 (CP4).

²⁴ Sobre el particular, en la página 65 de la Gaceta del Congreso 287/11, se lee lo siguiente:

“NOTA ACLARATORIA DE VOTACIÓN SESIÓN PLENARIA DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2010

Proyecto de Ley Estatutaria 092 de 2010 Cámara, 190 de 2010 Senado.

Revisada la votación del informe de conciliación del proyecto de ley por la cual se adopta reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se

2. Constitucionalidad del trámite legislativo del Proyecto de Ley Estatutaria

2.1. En razón de la importancia jerárquica y funcional que el ordenamiento constitucional confiere a las leyes estatutarias, la misma Carta Política dispone requisitos particulares para su promulgación. En ese sentido, el artículo 151 C.P. prevé que estas leyes requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara. De igual modo, el artículo 153 C.P. determina que la aprobación, modificación o derogación de leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse en una sola legislatura. A su vez, se dispone que el trámite de aprobación de las leyes estatutarias comprende la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto, para lo cual cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla e impugnarla. De estas disposiciones se colige que, en los aspectos procedimentales distintos a los enunciados, se aplicarán las demás normas que regulan el trámite legislativo.

En este orden de ideas, la Corte ha indicado²⁵ que los proyectos de ley estatutaria deben cumplir con los siguientes requisitos de procedimiento: (i) cumplir con el requisito de publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. art. 157.1 y Ley 5ª de 1999, art. 144); (ii) haber sido aprobados, por mayoría absoluta, en las comisiones y las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes (C.P., arts. 153 y 157 y Ley 5ª de 1992, arts. 117, 119 y 147); (iii) haber respetado las pautas fijadas en el artículo 160 de la Constitución Política para los debates, a saber: las de la publicación de las ponencias y que entre el primero y el segundo debate en cada cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación de la discusión en la otra deben transcurrir por lo menos quince días; (iv) haberse dado aviso de que el proyecto será sometido a votación en sesión distinta a aquella en la que se efectúa la respectiva votación y someter el proyecto a votación en la oportunidad anunciada (art. 8 del Acto Legislativo 1º de 2003 – C.P., art. 160). Al respecto cabe anotar que el art. 9 del Acto Legislativo 1º de 2003 (C.P., art. 161) dispuso que esta exigencia también se aplica a los debates sobre los informes de las comisiones de

dictan otras disposiciones, *se encontró que se debe corregir el resultado de la votación porque el resultado dado fue:*

POR EL SÍ: 116 VOTOS.

POR EL NO: 2 VOTOS.

Teniendo en cuenta la votación dada, por el sí, del honorable Representante Simón Gaviria Muñoz, la votación queda:

POR EL SÍ: 117 VOTOS.

POR EL NO: 2 VOTOS.

La Subsecretaria General,

Flor Marina Daza Ramírez”.

²⁵ A este respecto pueden consultarse las sentencias C-1011/08 y C-713/08. Estos dos fallos asumen el estudio de constitucionalidad de proyectos de ley estatutaria y, a su vez, conforman los precedentes más recientes sobre dicho análisis.

conciliación, los cuales deberán ser publicados por lo menos un día antes; (v) haber sido aprobado dentro de una sola legislatura, con la aclaración de que este plazo se refiere únicamente al trámite dentro el Congreso, y no se extiende al período que requiere la revisión previa que efectúa la Corte Constitucional (C.P., art. 153, y Ley 5ª de 1992, art. 208); (vi) respetar los principios de unidad de materia, de identidad y consecutividad (C.P., arts. 158, 157, 160 y 161); (vii) para el caso de las normas que ordenan gasto público, acreditar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 7º de la Ley 819/03 – Orgánica de Presupuesto, al igual que la reserva de iniciativa legislativa que para el efecto prevé el artículo 154 C.P.; y (viii) haber obtenido la sanción del gobierno, la cual, en el caso de los proyectos de ley estatutaria solamente procede luego de que la Corte Constitucional haya efectuado el control previo de constitucionalidad y haya declarado la exequibilidad de las disposiciones del proyecto (C.P. arts. 153, 157 y 241), razón por la cual se trata de una condición que no es posible comprobar en esta sentencia.

Adicional a ello, también debe verificarse en esta instancia el cumplimiento del requisito de consulta previa respecto de las normas que afecten directamente a comunidades indígenas y afrodescendientes. Si bien esta condición no corresponde a asuntos de trámite, pues hace referencia a procedimientos previos que habilitan el debate parlamentario, por razones metodológicas y de estructura del fallo, la Corte hará el análisis correspondiente en esta sección de la sentencia.

Por ende, la Sala asumirá por separado el estudio de cada uno de esos requisitos.

Publicaciones del Proyecto de Ley

2.2. Verificado el trámite de la iniciativa se encuentra que el Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso, una vez radicado y de manera previa al conocimiento del mismo por parte de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. A su vez, los informes de ponencia para cada uno de los debates, al igual que el informe de la comisión accidental de conciliación, fueron publicados previamente al inicio de la discusión y votación de la iniciativa, como se demuestra en el cuadro siguiente:

Publicación	Discusión y votación
Informe de ponencia para primer debate. Gaceta 691 del 27 de septiembre de 2010.	Sesiones de la Comisión Primera de la Cámara del 29 de septiembre y 5 de octubre de 2010.
Informe de ponencia para segundo debate. Gaceta 771 del 13 de octubre de 2010.	Sesiones Plenarias de la Cámara de Representantes del 2 y 3 de noviembre de 2010.
Informe de ponencia para tercer debate. Gaceta 984 del 30 de noviembre de 2010.	Sesión de la Comisión Primera del Senado del 2 de diciembre de 2010.

``@` @ i T`` LT!d!p p`b`d`IP`a`d`baq dD `` @P a_aap`\$ __@`ap __D`ar @a htPb l
 Dl(D`a`ba`1\$ \$ 0Lp`a`D`a Laf Pa` \$@adaL' 001_Pddb`HDbc1 __Da"0_(Ld02"
 D!_("Pbc``_\$ (% P! 2P`ad# !&000 i_th@`Tdc`_ @a _ P 0 @hTbc`_ @a Pah`20
 000_! !Pb`a`20!\$100_ & rme de a dhcaa `@" b a to `a`@\$d"__D` P _!_pa !0&_ \$ %
 de ab`D%`a de 01 _" h _`a`\$` ``ddba(dd @ fad d `!0 de dic am`b`_\$! " 0\$@bah`
 0 `Lpd al Pdd`apXP` L`h_Dba0_Tad T`a2_ Ld``@`P`` @a`0_@sp`dpHaLarphd`_\$
 !50L@``bps``! 4_0 _@h`d XPdlc`Lf`a`L`b0@` P0 P`L`la! _ __P`p`HP" P0 _D` 0a
 D1 "Tl`bDe2 0 Dbaphda`alp(_P`deDd`10(_ HppdbhD`P0 L D L T``P @p @`ba`0
 \$2048_0T``Pbca _!&0_ P00Lad La0 24_H`drb`Ld P Pbc2_T`! D00 Ph! Dd2
 "T!`0(DT``bdbp`_0 P`@bbd`f00_0 bP`pl@`Pdbs_ P`b0 _ Tpb`Pdbb`__PcP`0Dru0
 __Lprb`d20_0\$0P@``rs! _42"0 H@`bdb`pd! _D`r D`f`Pdpr@`Pdbs0_ Ppr`d2_
 0 I`prSid0_2_40 tkD`t @`P`a` _ _P`````_ P0 PaDd`l#_000@d`fd"D000 Dd`b#Lp20!
 D`b3Pp`d20 141_!(0Pp`d(\$20(CDp" lkL`pdbhTD`b H`d0 LlpP`Ldc` __Ll@db \$
 _L`bd`d 080D Lclp 04 L`Lc`b`d20_0\$0P@``rs! _"\$"0 DL`d 3_ @P2 _@rd`b`Dbr
 P@b0D`f10_@I`r`PDbr PHbr`ra 0_(40Lb`Pb`d3_!\$0 2_# uSH`th _@c H`b T```_
 Dldp _"@c D`TalpPch`2 00_0Db`@br`d10_! " _h`rDrpLb`Dbc10 P`bb_ __PL`r`T
 _L`b`rrH`2 00_0Db`!0 Pad08 20_ fdpA` d`#@`hvAidd`\$\$ Lb```aqn`L D`a
 ``0(\$0__req D```, iLp``TP\$a`b Llp 0@`"@a _ D`h Hf`dbdd```nd`l@a` __D`ap
 __@p``0(!!" @a`@`a`Pa`aaT``#h D`ij`Pdhabr! Pad0_!&108_Lpp`HDbc0
 H`b0Pad204!\$! d10_0 L`Pb`P P _Da"0_(Ld02" D! 02Pad2 \$_(! Db`!222Hd!(!&! 0
 _2 yDbtl`L`a __Ha`__`b _Hldra Dd`_Ladc`a _!0_b````ca\$ 1\$0 & @ddcpma`d
 chLba`! _f0L C T`p`LL Cc Pabc 1 2 0 101 , aLb```Dd 10 Da Ha`a D d` _" _Dhl
 Raa_ \$0(0Lahar`a d!(_! c``` 0 de`aaH%d`b da _" _P```PebaL#`!, `I`na`a d```C_ E
 `ra d`l 1 d `ica l` `a _! " __L`ab H`a`h`_@ a`Tp`id`_dr`bP`L` P`a Huad Ddp`L`n
 B`Hspa @f`e`tl C`I`h`_Ac`taPb@!eda_@jpcd Ad`P`i_Ll`n_D0d a Ld@#! P B P`fs
 _Tal`f! \$ _Dd c`Ddb`0 HL`bc1 _D @`fb 0 _Tbc`Hd@` Dh`122 D \$ % #08_
 pLb`Lb`P P! _@`_(P`Pb`P __ P`ba`2 \$0040_! @b`a`3(2006_4 ,`
 Da`nt!DirLr`b`_D`a1 Paf dr2(!HTbca0_(Pprhd"0\$000_b`rDrtLb`DbcP D`f0_Dp2
 D`dPb`DbcP D`f10 Hd2 0 0_@b`rPb`d2010_4 __pbP`dr P`b`g0 _@`b`dr Dbr`pqD
 Rdpg_ P````db X Bd`b_B```g1 _ Xdpdd`add !T`rd` Eadp`B @p aadidit1Ddr add
 L`p``d`0 _r`dd` Dtb`a`bp!@tbp`dd`#Hdb`d` b#L`` rad1\$!""! _d dd hdr afpH``lc`a
 `as``l`aH\$b!a` X`` il`apel@`@\$`d Dd`ilD\$a`_ Hc`d` `lp_cdb`r`dP`r pP`b``a! _
 dbp``L`rdr"__P`r __b @b`_Dbp` sH`p`ba_ _b,`` BL````P_b2d r!0 LbhT d2
 `X@`ddc@Hd`1_@`f`H`d`00_L`chDbas L``p 00_(4!P``pPch`2 04_2 a_p`Pr0
 H@dbr L@b0D`bP"0 Pd00 H@dbr @Hbr`raD"0\$0110_@``br```0\$00_rd`e0_a
 dh`btbH@\$f0b_i``2Lb`cAH\$d \$ (_`c`drachH\$ __l`0'2__L` d D`d P`dr``@a`_` @ i
 Hci``d` @g`@ daf p`p@a``p`L`a`baaP" a tkdha`Tbac`_@da"0_Hd`p HP`ba0 H`_
 \$300!\$ 0_00\$!H@`ar0 H`"0_02 Hh ah`` bs0 H`"0_10_H`prchD" 10 __P``2_() %
Pa abra`d!(("! _ da `a pebdhcaa m`ac ad`aa aL%f a` \$ @`!`H\$e bdbre`n`he`te
da abdL ada lo ! 6(,) 0! ! !5, , 2, "!"_ "0, "(, !0\$! !2(" _34 #(\$0_!\$ \$ 00(
4% "\$, 0' 0 \$(!1 !0\$ `e`b`d` ``dh@!a`@& 0`dad a de me`d`abaL#!
 __@par_D`` D\$ en ``en```ad S d`o`e`` Pe`_ \$fa```@& Ca ba```%b \$ _`ba
 __&```!(!0 ! \$1 \$ %, !0 2 \$ 0\$ 2 \$! \$!, ! q %, cnbb`a` `L!a __a a hc ddaa
 adc`dp hfa `anpd`dap hdr`fq ad`dbpa` lb ada mbda P`f! tda Bpar` q @i`a"
 D!f!l, l` `l ddm`_e!a `dT`%a`e aq terid a leda`` `acaqaH`_&```` fd`aaH`_&```` al
 @bbie`, a`bb`L#a! ndc`a d`dab`a`bd`e`a a```` afaa` A ad P`%a`dado d`
 `pbia`pe\$ __H` b Db`a`da ena` pper`c`c`q\$ e`pab`i`ao`d`a``a``a`a`d`b#n`bdra`d`
 a`g` `A`ba`abhg`da`` C`aibiX#`` h`da`te`d`a`L&d``b```@ap`a`b`_ch``dd`\$`ba
 a`bc`paa`add`ad`d, `L`b1 l`ea`e`@#`d```rcd`a\$`_d`af`_%`d`a`de`da``da`aaa`d`_d`G
 `ap`da`f`ah`ar`@`a`a`d`2@`%ba`_d`l`L`i`H!``e`0)1, `a`Acmis`D`b!` @bhad`a`ed
 Aadadb`d`d`@`e!`aa`fiba```` , !) ```iadpabaca`_#_l`a`a`a`a`e`L!`a`a`a`dta` `d`0
 babad`d`\$`Ad`"Da`qd`dd`ha`_ \$ 0 #), a`h`D#`qa`taP`pd`h@dar! Paf`Da`r`0`L`
 ra`Dbac`0`P`@`ds`a``"0 (!L`abP#a`" !2! " L!`L`%`@` `i`l`la`Bdn`da`da`D`#`b`
 ``aa`a`e`a`abdL#a`_el`#\$`A\$`_l`ehcia`a`a`aa`r`dabadd`s` `pbl`badi`alda
 _`\$``d``P`&\$`aad`aL`d!`oaa`aL`&!`l`c``c`nnd`anda`dq`a`ba`aqa`a`P`%```o`e`g`
 __@p@`" __L``2`#.\$`L`pP```__@`%`d#`1`a`RaD\$`!d`de`da`Biba`daf`ad`a

