

Sentencia de la Corte sobre Ley de Garantías Electorales

El Congreso, de demostradas mayorías uribistas, hizo un eficiente trámite del proyecto de ley estatutaria, y en algún momento contó incluso con apoyo de sectores independientes y de la izquierda a quienes les interesaba contar con garantías electorales ante la eventualidad de contar con el Presidente como candidato.

Una de las características notables del fallo emitido por la Corte son las modulaciones o interpretaciones introducidas, que permitieron que muchas de las normas de la Ley Estatutaria no fueron declaradas inexecutable, y por lo tanto permanecieron dentro del cuerpo del proyecto de ley, pero bajo cierto entendimiento o interpretación propuesto por la Corte.

Al evaluar las normas que sobre ejercicio de la función administrativa se consignan en la ley -en el marco de un proceso de elección presidencial con reelección- la Corte Constitucional ponderó las garantías de acceso igualitario a los recursos democráticos con la necesidad imperativa y constante de una función administrativa que movilice, aún en campaña, los engranajes del aparato estatal en la solución de los problemas de la comunidad.

Nelson Socha M. *
Bogotá, D. C.

Dentro de los diversos tipos de leyes consagrados en la Constitución, se encuentran las leyes estatutarias de las que habla el artículo 152. Estas Leyes son muy especiales por cuanto son las llamadas a desarrollar materias de central importancia constitucional, es decir, se consideran desarrollos inmediatos de la Constitución, de tal suerte que la jurisprudencia de la Corte ha establecido que dichas leyes hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Las materias de las que se ocupan las leyes estatutarias son: los derechos fundamentales; los Estados de Excepción; los mecanismos de participación ciudadana; la administración de justicia; la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales. El Acto Legislativo 02 de 2004, que reformó la Constitución para permitir la reelección inmediata, obligó la expedición de una ley estatutaria adicional sobre la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la Ley.

Como puede apreciarse el texto originario de la Constitución de 1991 ordenó al Congreso expedir una ley estatutaria que regulara los partidos políticos y el régimen de la oposición. El Congreso desarrolló esta norma constitucional mediante la ley estatutaria 130 de 1994 "Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones". Posteriormente, la

reforma política realizada mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, modificó el régimen de los partidos y movimientos políticos y los procesos electorales, reforma constitucional que esta pendiente de ser desarrollada en una ley estatutaria.

Caso diferente aconteció con el mandato de la reforma constitucional sobre la reelección, ya que dados los cuestionamientos alrededor de la inequidad en la competencia con el Presidente-candidato, se mandó expedir bajo términos de tiempo precisos la expedición de una ley sobre garantías electorales para la contienda electoral por la Presidencia. Además un párrafo transitorio de dicha reforma constitucional estableció los temas a los que debía referirse la nueva ley estatutaria. El párrafo señaló las siguientes materias: 1) garantías a la oposición; 2) participación en política de servidores públicos; 3) derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético; 4) financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales; 5) derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato; y 6) normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.

Con dicho mandato el Congreso buscó salirle al paso a uno de los cuestionamientos que en todo momento se formularon en contra de la introducción de la figura de la reelección en la Constitución y en el sistema político colombiano, la inequidad real que se presenta cuando el Presidente de la República se proclama candidato.

Este agregado al artículo 152 fue declarado exequible por la Corte Constitucional junto a otras disposiciones en su pasada sentencia sobre la reforma constitucional que autoriza la reelección. En tal ocasión la Corte no dio vía libre al apartado de la norma que autorizaba al Consejo de Estado la expedición de la ley estatutaria en caso de no hacerlo el Congreso o si hubiera sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

El Congreso, de demostradas mayorías uribistas, hizo un eficiente trámite del proyecto de ley estatutaria, y en algún momento contó incluso con apoyo de sectores independientes y de la izquierda a quienes les interesaba contar con garantías electorales ante la eventualidad de contar con el Presidente como candidato. Así fue como el 28 de febrero de 2005, la representante Nancy Patricia Gutiérrez radicó el proyecto de ley estatutaria. Otros proyectos sobre la misma materia fueron radicados en Senado y Cámara, los cuales fueron acumulados. El 16 de junio fue aprobado definitivamente al votarse la conciliación en el Senado de la República, y el 20 de junio la misma conciliación en la Cámara de Representantes.

Como corresponde con las leyes estatutarias, antes de la sanción presidencial, debe surtirse la revisión de constitucionalidad de lo aprobado en las cámaras, para lo cual el Presidente del Senado remitió el proyecto a la Corte Constitucional el 22 de junio. Por disposición de la reforma constitucional los términos para esta revisión fueron reducidos a la mitad, plazo que se venció el pasado 11 de

noviembre, día en que la Corte dio a conocer su decisión, en la cual declaró la exequibilidad del proyecto de Ley con algunas modulaciones o interpretaciones sobre apartados de la Ley mientras otros fueron retirados del proyecto.

¿Una Corte que legisla? ¿Es necesaria la modulación?

Una de las características notables del fallo emitido por la Corte son las modulaciones o interpretaciones introducidas, que permitieron que muchas de las normas de la Ley Estatutaria no fueron declaradas inexecutable, y por lo tanto permanecieron dentro del cuerpo del proyecto de ley, pero bajo cierto entendimiento o interpretación propuesto por la Corte.

Este tipo de Sentencias ha llevado a los enemigos de la Corte Constitucional a acusarla de extralimitación en sus funciones por invadir competencias propias del Congreso, se dice que la Corte legisla en este tipo de fallos. Ante tal incomprensión o mala fe a la hora de entender las sentencias moduladas se hace necesario presentar los fundamentos y características de este tipo de fallos.

No se pueden limitar las funciones de la Corte Constitucional, especialmente las referidas al control constitucional de las leyes, circunscribiendo sus decisiones a la mera declaración de su exequibilidad o inexecutable, sin posibilidad de modular sus fallos y de producir decisiones integradoras de otras normas al examen de constitucionalidad y de ampliar o reducir las personas o eventos a las que las normas se apliquen. Se pretende que la Corte se limite a decir si la norma o acto revisado es o no constitucional, sin explicar cómo o en qué términos debería valorarse el tema; esto es, sin sugerir, opinar o inducir en ningún sentido.

La Corte Constitucional ha establecido criterios claros para establecer la viabilidad de la modulación y tal actuación determina la posibilidad de elaborar una dogmática que establezca criterios que permitan controlar la actividad de la misma Corte.

El derecho comparado expone la existencia de conflictos semejantes en las democracias que han acogido y respaldado la existencia de Tribunales Constitucionales y ha nutrido la experiencia colombiana y ha facilitado el encuentro de soluciones constitucionalmente admisibles a los problemas que envuelve el ejercicio concentrado del control de constitucionalidad.

La Corte Constitucional se ha esforzado en la sistematización de reglas precisas que permitan estructurar un complejo de criterios que oriente sus decisiones y que de seguridad pública alrededor de esta clase de criterios.

El ex magistrado Alejandro Martínez Caballero ha dicho al respecto “La modulación de las sentencias presenta entonces riesgos y requiere prudencia de parte de los jueces constitucionales; sin embargo, la imposibilidad de modular los efectos de sus fallos es aun mas riesgosa puesto que introduce una excesiva rigidez en el control constitucional de las leyes y, como dicen sugestivamente

algunos analistas, pone a los tribunales constitucionales en una suerte de dilema trágico: o la osadía extrema, incluso irresponsable, o la moderación excesiva, que equivale a veces aun retiro cobarde”¹.

Los argumentos de la Corte para modular ciertos fallos²

Para la Corte es claro que en materia de Leyes Estatutarias, en primer lugar y de acuerdo con el numeral 8 del artículo 241 de la Constitución Política, el control que la Corte debe ejercer es definitivo, lo cual significa que la revisión a que se somete su normativa es integral, tanto desde el punto de vista de forma como de fondo. Ahora bien, las sentencias que la Corte Constitucional profiera en ejercicio del control que nos ocupa, “hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”, según el artículo 243 antes citado. En consecuencia, una ley estatutaria no sólo goza de constitucionalidad integral desde el inicio de su vigencia, sino que la sentencia que así lo constató goza de la fuerza de la cosa juzgada constitucional. Por lo tanto del examen de la Corte, en caso de no encontrar motivos para la devolución del proyecto al Congreso, debe salir el texto definitivo o por lo menos el sentido constitucional de las normas que se revisan. Y esta es una función jurisdiccional y no legislativa ya que se hace con base en un trabajo de confrontación de normas e interpretación de ellas.

Por tanto, si bien el control de constitucionalidad de una ley estatutaria es en realidad un control sobre un proyecto de ley, ello no implica que la Corte Constitucional sea colegisladora. En otras palabras, la naturaleza jurídica del objeto estudiado no conlleva un cambio en la naturaleza de la función judicial.

La Corte no estudia la conveniencia u oportunidad del proyecto o de una norma jurídica, lo cual es típica función legislativa. La Corte falla en derecho, a partir de una confrontación del texto estudiado con la totalidad de la preceptiva superior. Además la sentencia de la Corte no tiene naturaleza legislativa sino que, como toda sentencia, tiene fuerza de cosa juzgada constitucional de acuerdo con el artículo 243.

Además el control de una ley estatutaria es integral. El numeral 8 del artículo 241 afirma que el control de constitucionalidad, de un proyecto de ley estatutaria se realiza “tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

Además de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte el control de una ley estatutaria es participativo según el artículo 153 inciso 2 y 242 numeral 1, cualquier ciudadano podrá intervenir en este tipo de procesos para defender o impugnar la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria. Por su parte el artículo

¹ Cfr. Citado en “Corte Constitucional en la constitución de 1991. Un balance a 10 años de vigencia de la Constitución”. Facultad Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana - Ministerio del Interior – SECAB. José Luciano Sanín Vásquez coordinador de la investigación,

² Corte Constitucional. Sentencia C-1153 de 2005 sobre Ley de Garantías. P.38 y ss.

40 numeral 6 establece que es un derecho político de los ciudadanos intervenir en este tipo de procesos.

El hecho de que el juez constitucional haga un juicio meramente jurisdiccional sobre las normas sometidas a estudio no descarta la posibilidad de que se produzcan fallos modulados, pues estos, tal como lo viene reconociendo la Corte desde temprana jurisprudencia, son eminentemente jurídicos, en tanto que su propósito es garantizar la vigencia del principio de interpretación constitucional conocido como de 'conservación del derecho'. Tal principio materializa el reconocimiento de que el legislador es el legítimo representante de la voluntad popular y de que al derecho, como cuerpo normativo de regulación social, debe reconocérsele un mínimo de estabilidad que le permita cumplir con su cometido institucional. El principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución impide a la Corte excluir del ordenamiento una norma cuando existe por lo menos una interpretación de la misma que se concilia con el texto constitucional.

Ley de garantías en el marco de procesos de reelección presidencial. Importancia según la Corte

En lo que sigue de este artículo, Caja de Herramientas ofrece a sus lectores los argumentos generales con los cuales la Corte valoró las materias centrales de la Ley Estatutaria que reglamenta la elección de Presidente de la República. En la primera entrega del próximo año ofrecerá un análisis de la Ley de Garantías Electorales en su versión definitiva.

De acuerdo con lo dicho por la Corte en la Sentencia C-1153 de 2005, "el proyecto de ley estatutaria desarrolla, entre otros, el tema relativo a la reelección presidencial en los aspectos señalados por el Acto Legislativo 02 de 2004. El fallo se refiere al caso en el que el presidente en ejercicio aspira a ocupar un segundo periodo consecutivo. Dado que la figura de la reelección en el país marca un cambio en las reglas de juego del ejercicio del poder y la democracia. Este cambio en el esquema de elección presidencial no es un asunto aislado, atinente exclusivamente a la posibilidad de prolongar el periodo del Jefe del Ejecutivo. Tal cambio constituye un giro de entendimiento en la forma de hacer política en el país, un cambio en la perspectiva de acceso a los canales democráticos y una transformación en la manera de entender la relación tradicional entre los servidores públicos y la cosa política.

La posibilidad de desempeñar, a un tiempo, los roles de Presidente de la República y candidato a la Presidencia engendra confusiones no siempre fáciles de resolver. La dicotomía la impone el hecho de que, en nuestro sistema de gobierno, el jefe del Ejecutivo es la máxima autoridad administrativa, es el jefe del Estado y el jefe de Gobierno, al tiempo que funge como máximo jefe de la Fuerza Pública, y esa múltiple condición lo compromete por excelencia con la promoción del interés general y la consecución del bien común; sin embargo, simultáneamente, el papel de candidato a la presidencia lo faculta jurídicamente

para perseguir un interés particular que, aunque legítimo, no necesariamente coincide con el interés común.

La alteración natural que la presencia de la figura presidencial produce en la contienda política obliga al legislador a precaver los efectos de una lucha desigual. Por ello, si su deber es garantizar que la carrera por la primera magistratura se defina por el peso de las ideas y no por la inercia del poder, su obligación reside en adoptar medidas que minimicen el ímpetu de las ventajas presidenciales. Así pues, convenido que la introducción de la reelección involucra un significativo cambio de perspectiva en la concepción del ejercicio del poder público y exige un compromiso novedoso en la conservación del equilibrio democrático, es claro que las consecuencias jurídicas de la figura deben verse reflejadas en otros espectros de la normativa jurídica. La reforma constitucional impone, de este modo, un ajuste a las instituciones directamente involucradas con ella”.

Régimen disciplinario y sancionatorio

“En primer lugar, al margen de la discusión teórica que, sobre los límites de lo público y lo privado, se desarrolla en el marco de un proceso reeleccionista, y del hecho de que no siempre sea fácil distinguir los senderos por los que válidamente pueden discurrir el candidato presidente, lo que resulta claro, para la Corte, es la necesidad de establecer normas precisas que permitan sancionar las conductas contrarias a los intereses públicos.

Si bien puede hablarse de divergencias respecto de lo que pueden hacer y no pueden hacer en el panorama de una campaña presidencial los candidatos y los servidores públicos, es innegable que el Legislador está obligado a ofrecer un código de comportamientos mínimos que ilustre lo que definitivamente no está permitido hacer. En relación con este tema, la introducción de la reelección presidencial en el contexto normativo nacional permite la presencia de servidores públicos en el desarrollo de temáticas de contenido político, lo cual implica la relativización de la prohibición inicialmente contenida en la Constitución de 1991 que les impedía “tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas” (art. 127 C. P. modificado por el Acto Legislativo 02 de 2004). En estas condiciones, siendo evidente que la normativa disciplinaria tradicional se ha quedado corta en la descripción de las conductas jurídicamente reprochables que pueden presentarse en torno a un proceso reeleccionista, es lógico que el legislador disponga una regulación especial en la materia”.

Acceso a medios de comunicación

De igual manera, para la Corte, “el uso de los medios de comunicación en condiciones de equidad exige una regulación mínima que garantice el equilibrio democrático en la materia. Partiendo de la base de que el Presidente de la República ocupa el cargo de dirección más importante de la burocracia nacional, es entendible que su presencia en los medios de comunicación figure de manera privilegiada, en contraste con los demás candidatos. Siendo claro, pues, que, por

su posición preponderante, la imagen del presidente recibe mayor cobertura que la de otros posibles candidatos, el legislador está obligado a regular la distribución de acceso a los medios masivos de comunicación en beneficio de las demás propuestas políticas. La garantía de equilibrio democrático en una sociedad mediatizada por las comunicaciones implica la regulación del acceso a dichos canales de expresión. En este contexto, tal como lo ha reconocido la propia Corte, la distribución equitativa de los medios de comunicación tiene una repercusión directa en la profundización de la democracia.

“La libertad de expresión y el derecho a informar y ser informado, en una escala masiva, dependen del soporte que les brinda el medio de comunicación. La opinión pública, no es ajena a las ideas e intereses que se movilizan a través de la televisión. Por consiguiente, el tamaño y la profundidad de la democracia, en cierta medida resultan afectados por la libertad de acceso y el pluralismo que caracterice a la televisión y ellas, sin lugar a dudas, pueden resentirse cuando el medio se convierte en canal propagandístico de la mayoría política o, más grave aún, de los grupos económicos dominantes. En otro campo, la televisión despliega efectos positivos o negativos, según sea su manejo, para la conservación y difusión de las diferentes culturas que convergen en una sociedad compleja. Los efectos de las políticas y regulaciones en esta materia, unido al poder que envuelve la intervención en el principal y más penetrante medio de comunicación social, exige que su manejo se guíe en todo momento por el más alto interés público y que ningún sector o grupo por sí sólo, así disponga de la mayoría electoral, pueda controlarlo directa o indirectamente. (Sentencia C-497 de 1995 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz)”.

Limitaciones al uso de los bienes del Estado

Ha dicho la Corte que “la regulación legal de la reelección presidencial impone al legislador la obligación de establecer límites al usufructo de los bienes públicos por parte del presidente candidato y de otros servidores públicos. El manejo de los recursos del Estado se encuentra reservado a la satisfacción de los intereses generales. La confusión entre el patrimonio del Estado y el patrimonio del gobernante, propia de las monarquías absolutistas prerrevolucionarias, no define el modelo de Estado Social de Derecho en el que se describe nuestra vida política. Por ello, la necesidad de marcar las diferencias entre los bienes que por el ejercicio de sus funciones debe utilizar el presidente y aquellos que puede aprovechar en beneficio de su campaña se convierte en un tema de imperativa regulación.

Sin duda, la mayor dificultad que enfrenta la regulación en este aspecto es la de conciliar el interés público y el privado sobre la base de que la campaña presidencial no puede suspender el desenvolvimiento normal de la actividad del presidente. La complejidad del tema radica en que las funciones del Jefe del Ejecutivo no pueden suspenderse por el hecho de que dicho funcionario haya manifestado su voluntad de participar en las elecciones presidenciales, pese a que muchos de los bienes que utiliza para el desarrollo ordinario de sus compromisos

pueden beneficiar indirectamente la exposición de su programa político. En este sentido, el reto de la regulación pertinente es alcanzar un límite justo entre lo que se entiende como uso oficial de los bienes asignados al cargo y los que pueden aprovecharse para la divulgación de un programa político reeleccionista”.

Financiación de las campañas políticas

Encuentra la Corte que “por la misma razón, el tópico de la financiación concurrente de las campañas políticas se convierte en punto de equilibrio para garantizar la correcta articulación democrática y el principio de igualdad participativa. El artículo 109 de la Constitución Política permite la financiación compartida de las campañas políticas al disponer que el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley, y que las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiados con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.

La financiación oficial de las campañas políticas persigue el balance económico de los proyectos electorales que buscan ocupar el primer cargo ejecutivo de la Nación, permitiendo con ello que las ideas combatan en pie de igualdad de las ideas, en un terreno en el que los candidatos se preocupen más por exponer sus propuestas que por buscar recursos para financiarse.

Adicionalmente, la financiación pública de las campañas políticas busca evitar la corrupción del proceso democrático. Ya que dichas empresas han sofisticado altamente su estructura logística -sofisticación reflejada en la necesaria contratación de asesores, empleados de campaña, encuestadores, publicistas, consultores, etc.-, los costos de proponer un candidato a un cargo de elección popular se incrementan paulatinamente. En este sentido, la demanda acelerada de contribuciones ciudadanas ha puesto en peligro la integridad moral de las campañas. La creciente necesidad de fondos tiene el riesgo de corromper los compromisos políticos de los candidatos al vincularlos con intereses privados que esperan la entendible recompensa por gratitud de quien logre acceder al cargo de elección popular. Esta situación, además de subvertir los valores de la contienda democrática, hipoteca la libertad de ejercicio de quien asume el cargo y tergiversa la neutralidad con que debe actuar en él.

De allí que una regulación en este aspecto resulte indispensable en el marco de un proceso democrático con reelección pues, frente al hecho de que el Presidente de la República tiene a su disposición el manejo de fondos públicos y de que los intereses privados pueden tenerlo como foco privilegiado de oferta de financiación –resultado de su posición de hecho dominante- el riesgo de excesos resulta una hipótesis altamente probable”.

Participación en política de los servidores públicos

Dijo la Corte que “la introducción de la figura de la reelección también repercute en la relación que los servidores públicos tienen con la política. Aunque la regla general excluye de la participación política a los funcionarios del Estado, pues la consecución del interés general está al margen de la satisfacción de los intereses partidistas, es un hecho innegable que la manifestación de la voluntad reeleccionista del Presidente inclina a su favor la neutralidad de sus subordinados. En este sentido, la normativa que aborde el tema de la regulación de la reelección debe considerar las circunstancias en que la intervención en política de los servidores del Estado puede permitirse, y los casos en que la misma interfiere incorrectamente en el desempeño de sus funciones y en el cumplimiento de los objetivos vinculados con el interés público.

Sobre el mismo punto, el legislador debe ser consciente de la posibilidad de injerencia del gobernante que, abusando de su posición de dominio en la estructura jerarquizada de la administración, compromete a sus subalternos con los fines de una campaña política reeleccionista. La regulación que sobre la materia está llamado a desarrollar el legislador debe considerar estas posibles presiones como manifestaciones de un abuso de poder que debe sancionarse. En este sentido, el compromiso voluntario o involuntario que funcionarios del Gobierno puedan tener con el jefe del Ejecutivo, por razón de su potestad nominadora, no puede entorpecer la función que la Constitución y la ley les asigna. Así entendido, es indispensable que en este proceso regulatorio se fijen parámetros dentro de los cuales se entienda legítimos el apoyo al presidente candidato por parte de funcionarios públicos asignados de ordinario a la satisfacción de intereses colectivos.

Finalmente, otros aspectos que deben tomarse en cuenta por la regulación que prepare el terreno a la reelección presidencial son los relativos a los términos en que debe realizarse la campaña, la graduación de las herramientas propias de todo programa proselitista –propaganda política, encuestas, sondeos de opinión, etc.- la duración de la campaña presidencial, la posibilidad con que cuenta el vicepresidente de presentar su nombre a la candidatura de la presidencia y, en fin, las instituciones más relevantes que se ven comprometidas por la admisión de un segundo periodo de ejercicio del jefe de gobierno”.

El ejercicio de la actividad gubernamental en el marco de un proceso reeleccionista

Para la Corte “se ha reconocido hasta ahora que la importancia de la legislación que regula la institución de la reelección radica en la necesidad de garantizar un ejercicio democrático justo y equilibrado de las elecciones presidenciales, en el que los candidatos regulares encuentren condiciones similares de acceso a los canales de exposición de sus programas, y vean garantizado el respeto por los recursos públicos a partir de la certeza de que los mismos no serán utilizados en beneficio de la campaña del Presidente candidato, en abierto detrimento del equilibrio y la igualdad democrática del proceso.

Con todo, es claro que la propuesta política de quien ocupa el cargo de Presidente de la República se estructura no sólo sobre la base de su programa de gobierno, exteriorizado durante la campaña reeleccionista, sino también sobre los resultados de su gestión. No podría negarse que parte significativa del programa de gobierno del presidente que busca la reelección lo constituye los logros obtenidos en su mandato y que los mismos son carta de presentación para una segunda fase al mando del Ejecutivo. No obstante, no es posible considerar que tal ventaja constituya un ejercicio abusivo de la posición privilegiada que el Presidente de la República ostenta respecto de los demás candidatos al cargo, pues, amén de que los resultados de la gestión administrativa son el producto lógico del ejercicio de sus deberes, es palpable que un propósito de toda campaña reeleccionista es el recibo de la aprobación popular respecto de los resultados de una política pública ya en ejecución.

Por ello, al adelantar el juicio de constitucionalidad de las normas que integran este proyecto de ley, la Corte Constitucional debe ser cuidadosa en la revisión de este fenómeno, connatural a todo proceso reeleccionista, pues so pretexto de controlar el acceso equitativo de los candidatos a los canales democráticos, la Corporación no puede desconocer el hecho innegable de que la candidatura a la presidencia de quien ya ostenta el cargo se funda, legítimamente, sobre un precedente de administración que ya está en marcha y que produce resultados visibles y concretos, inmediatamente percibidos por los electores. En otros términos, el juez constitucional no podría descalificar las normas regulatorias del proceso de reelección inmediata sobre la base de una ventaja que es legítima y que implica el ejercicio regular del cargo.

Lo anterior sin contar con el hecho de que el ejercicio de la Presidencia no implica, necesariamente, una capitalización de la imagen del presidente. No le falta razón al señor Procurador General cuando asegura que el ejercicio de ese cargo implica un mayor conocimiento de la figura del mandatario, que le reporta una ventaja sobre los demás candidatos. No obstante, dicha afirmación sólo parece indiscutible en términos de extensión del conocimiento de la imagen del presidente, pero no en términos de favorabilidad. Los riesgos implícitos al ejercicio del poder también pueden desgastar la figura presidencial haciendo que quien se enfrenta a la oportunidad de ser reelegido lo haga en un ambiente de baja aceptación popular. Este aspecto también debe ser sopesado por el análisis de la Corte Constitucional.

Del mismo modo, al entrar en el análisis de las normas que definen este proceso electoral, la Corte Constitucional no puede ignorar el hecho de que, aún en campaña, el Presidente de la República sigue comprometido con las funciones regulares asignadas por la Constitución y la Ley. Así, por ejemplo, como jefe de Estado, no podría pretenderse que el presidente se abstenga de representar al país ante la comunidad de países y que dirija las relaciones internacionales (art. 189-2 C .P.), así como tampoco podría permitírsele que se abstenga de dirigir la defensa del territorio nacional (Art. 189-6). Como jefe de gobierno, no podría el Presidente abandonar el compromiso que tiene con la conservación del orden

público (Art. 189-4), que también ejerce como supremo director de la Fuerza Pública; así como no podría evadir la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de actividad bursátil, financiera y aseguradora (art. 189-24) o de ejercer la potestad reglamentaria de la ley (art. 189-11).

En suma, del catálogo de funciones que de ordinario se le asignan al Presidente de la República, es claro que no todas pueden quedar vedadas para el Presidente desde el momento en que se presenta como candidato a la presidencia. Mejor aún, son aquellas que, por excepción, pueden limitarse en tiempos de campaña, las que habrán de ser objeto de restricciones y, aún, así, no de manera absoluta, sino atendiendo a la existencia de posibles conflictos de intereses entre los de la campaña y los de la comunidad.

En estas condiciones, la Corte evaluó con sumo detenimiento, qué funciones y qué garantías correspondientes pueden verse afectados por eventuales conflictos de intereses, pues el mandato del artículo 209 de la Carta Fundamental, que compromete a la función administrativa con la realización de los intereses generales y la obliga a desenvolverse según los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad no puede quedar inane.

Al evaluar las normas que sobre ejercicio de la función administrativa se consignan en la ley -en el marco de un proceso de elección presidencial con reelección- la Corte Constitucional ponderó las garantías de acceso igualitario a los recursos democráticos con la necesidad imperativa y constante de una función administrativa que movilice, aún en campaña, los engranajes del aparato estatal en la solución de los problemas de la comunidad. Lo anterior, entre otras cosas, porque la obligación de ejercer cumplidamente y con eficiencia las funciones asignadas por la Constitución y la ley le viene impuesta al presidente como contrapartida de una sanción por incumplimiento. Así las cosas, no sería posible que el legislador relevara, en general, al primer mandatario, del cumplimiento de todas sus funciones por el hecho de que, legítimamente, aspira a la segunda elección.

Hacerlo, sin duda, constituiría una tergiversación de la institución de la reelección con motivo de una suspicacia abstracta sobre el ejercicio malintencionado del cargo presidencial. Para la Corte es claro que la institución creada por el constituyente es legítima y democráticamente sostenible, tal como lo demuestran otras democracias del mundo, por lo que no resulta de recibo que se presuma la mala fe del gobernante y se sugiera, por ello, que el mismo debe separarse del ejercicio de sus funciones mientras aspira a un segundo periodo presidencial. De hecho, para la Corporación, el reto implícito de una ley de garantías electorales en el marco de un proceso con reelección presidencial es lograr la armonía entre el ejercicio legítimo de las obligaciones constitucionales que, para el presidente deben permanecer intactas, con el ejercicio, también legítimo, de una aspiración política que no puede entorpecer el correcto desempeño de las primeras”.

* El autor es abogado miembro del equipo de la Corporación Viva la Ciudadanía.

